

# PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA<sup>1</sup>.

## Una aproximación a procesos urbanos endógenos, sustentables y participativos

Dr. Fernando Tauber<sup>2</sup>

Palabras clave: desarrollo endógeno sustentable, planificación estratégica, participación

### RESUMEN

*El objetivo general de esta investigación panorámica es analizar las particularidades de la planificación del desarrollo de ciudades y regiones latinoamericanas, y los objetivos particulares son reconocer el origen y la evolución del concepto de desarrollo así como de su planificación, y la dimensión territorial de su difusión contemporánea en la región.*

*El método de trabajo se basó en una búsqueda documental, a partir de una revisión bibliográfica y de páginas web que permite formular un diagnóstico general que destaca el proceso evolutivo de la concepción del desarrollo como un proceso sistémico, sinérgico, endógeno, inclusivo y sustentable; de transformación de las ciudades, de sus comunidades y de sus instituciones.*

*No obstante, la velocidad en la evolución reciente del proceso tecnológico, demográfico y urbano fue de tal significación para la humanidad, que comprometió directamente a sus comunidades en la búsqueda de respuestas adecuadas a los procesos de desarrollo urbano, condicionando la evolución de su planificación, desde una concepción normativa a una estratégica primero situacional y finalmente participativa.*

### ÍNDICE

I. Evolución contemporánea del concepto de desarrollo sustentable

II. Evolución contemporánea del concepto de planificación del desarrollo y sus avances en América Latina

II.1. La Planificación Tradicional

II.2. La Planificación Estratégica Situacional

II.3. La Planificación Estratégica Participativa

III. Los Planes Estratégicos para el desarrollo comunitario, estado actual

Bibliografía

---

<sup>1</sup> Esta investigación toma como base los párrafos I.4. y I.5. de la Tesis Doctoral “COMUNICACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ARGENTINAS”, defendida por Fernando Tauber el 27 de agosto de 2008.

<sup>2</sup> Investigador Unidad de Investigación n° 6b, IDEHAB, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata. Calle 47 N°162 (1900) La Plata. Tel/fax: 00 54 221 479 8880 Email: ftauber@ciudad.com.ar

## I. Evolución contemporánea del concepto de desarrollo sustentable

Antes de la Segunda Guerra Mundial, la noción de ‘desarrollo’ era muy cercana a la de ‘civilización’ y se entendía más vinculada al grado cultural y social que alcanzaba un país dado, que a la economía (Mattelart, 1998 y 2003).

El concepto cambia en la segunda posguerra (Sunkel y Paz, 1970) y tiene su ejemplo institucional más claro en las Naciones Unidas, que en su Carta fundacional, firmada en la Conferencia de San Francisco de 1945, se compromete “a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todas los pueblos” (UN, 1945, Preámbulo) y mantiene esa línea en sus Comisiones Regionales, muy en particular a través de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-

A partir de ese momento y durante más de dos décadas, el concepto de desarrollo fue fundamentalmente económico, fundamentado sobre el trípode abundancia de recursos naturales -y energéticos-, aumento de la productividad del trabajo y presencia del Estado de Bienestar -o del Estado desarrollista-; asociado al crecimiento y medido por la evolución del PBI o del PBI per cápita (Sunkel y Paz, 1970).

*Se definió el problema del desarrollo como un proceso de difusión de la ‘innovación’. El objetivo de las estrategias de persuasión consistía en ‘hacer evolucionar’ las actitudes de las poblaciones que vivían en situación de ‘subdesarrollo’, esto es, hacerlas pasar de una cultura y una sociedad llamadas tradicionales a una cultura y una sociedad denominadas modernas...*

*Se calculaban índices de modernización mediante el cruce de porcentajes de alfabetización, de industrialización, de urbanización y de utilización de los medios; se trazaban curvas y se establecían tipologías de modernización que situaban a cada país del Tercer Mundo en la escala que llevaría al crecimiento de la renta per cápita” (Mattelart, 1998: 62).*

Se concebía al desarrollo como un proceso de cambio en el que se introducen nuevas ideas en un sistema social con el objeto de producir un aumento de las rentas per cápita y de los niveles de vida a través de métodos de producción más modernos y de una organización social perfeccionada (Rogers, 1962).

El sociólogo español José Medina Echeverría, desde su exilio en Latinoamérica, sostenía que “El desarrollo económico es un proceso continuado cuyo mecanismo esencial consiste en la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones, y que tiene, como resultado la expansión asimismo incesante de la unidad productiva de que se trate. Esta unidad puede ser, desde luego, una sociedad entera...” (Solari, Franco y Jutkowitz, 1976: 91).

Esta concepción economicista del desarrollo, apuntada a la cosificación del concepto, por sobre la multiplicación de capacidades sociales para integrarse al mundo sin perder identidad, colonizó incluso el discurso<sup>3</sup> latinoamericano del momento. “En agosto de 1961, un programa de gran envergadura proporcionó un marco de acción para un ambicioso proyecto de modernización, civil en este caso: la Alianza para el Progreso, programa de ayuda al despegue de las economías latinoamericanas....Sus efectos concretos se hicieron sentir en tres áreas de aplicación: la planificación familiar, la innovación en el campo y las nuevas tecnologías educativas” (Mattelart, 1996: 226).

---

<sup>3</sup> Mónica Lacarrieu en su “Seminario Cultura e Identidad, Desafíos y Enfoques Contemporáneos”, 2006, en el *Doctorado en Comunicación Social*, La Plata: FPyCS – UNLP, dice que “el discurso para una determinada práctica se construye en un contexto social, cultural, político, que hace que símbolos y significados de la práctica varíen, generando diferentes miradas sobre un mismo problema o puntos de vista que llevan a una construcción parcial.”

La noción economicista de desarrollo entró en conflicto a partir de la crisis del petróleo - lo que indicaba el comienzo del agotamiento de una de las principales fuentes energéticas del planeta-; una fase de estancamiento del ritmo de crecimiento de la productividad del trabajo -en gran parte como consecuencia de la rigidez de los sistemas de regulación- y el deterioro financiero del Estado de Bienestar Social. Esto generó una corriente crítica que reclamó modelos alternativos:

*[D]esde un punto de vista cultural, como proceso que se caracteriza por tener como objetivo el crecimiento económico y la elevación constante del 'nivel de vida', el 'desarrollo' es un invento típicamente occidental. Nacido con la Revolución Industrial y prefigurado (en los países del Sur) por la 'valorización de las colonias', el 'desarrollo' está íntimamente ligado a los valores de la cultura occidental (racionalidad, utilitarismo, productivismo, libertad, igualdad, etc.) y a las prácticas que la caracterizan (ampliación del sistema de mercado, industrialización, etc.).*

*...el 'desarrollo' no puede definirse sino por sus características externas, observables por cada quien. Si nos atenemos a este razonamiento, llegamos a la definición siguiente: el 'desarrollo' es el resultado de prácticas que consisten en transformar la naturaleza y las relaciones sociales, con miras a una producción creciente de mercancías destinadas, a través del intercambio, a una demanda solvente.*

*...Si queremos realmente crear un mundo en el que hombres y mujeres puedan vivir según sus culturas..., preservar un medio ambiente que permita proseguir la vida y construir (o ¿volver a hallar?) colectividades no desmembradas en individuos alentados únicamente por un espíritu de competencia, sino unidas por lazos sociales fuertes, entonces deberemos preguntarnos seriamente acerca del 'modelo de desarrollo'... (Rist, 2000: 134).*

Efectivamente, los determinismos de la tecnología y de la modernización, que en las décadas de los años cincuenta y sesenta, “habían negado a los países del tercer mundo<sup>4</sup> el estatuto de actor de pleno derecho en los esquemas teóricos sobre el desarrollo y el crecimiento” (Mattelart, 1996: 246), comienzan a tambalear en la misma década del sesenta, cuando el economista inglés Dudley Seers, fuertemente inspirado en el pensamiento de Gandhi, incorpora a la pobreza, el desempleo y la desigualdad como los temas a mejorar o superar en un proceso de desarrollo y los considera incluso prioritarios al crecimiento de la renta per cápita (Seers, 1963).

Everett Rogers, de la Universidad de Stanford, todavía reflexionaba en 1962 que: “El desarrollo es un tipo de cambio social por el que se introducen nuevas ideas en un sistema social, con vistas a producir un aumento de la renta per cápita y del nivel de vida, mediante métodos de producción más modernos y una organización social perfeccionada” (Rogers: 1962). Pero sin embargo, quince años después, afirmaba que: “El desarrollo es un amplio proceso de participación en el cambio social de toda una sociedad, que intenta hacer progresar social y materialmente a la mayoría del pueblo, haciéndole alcanzar un mayor control sobre su entorno; y todo ello, dentro de una mayor igualdad, una mayor libertad y otro valor cualitativo” (Rogers: 1978)<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Tercer Mundo: denominación acuñada en 1952 por el demógrafo Alfred Sauvy y el antropólogo George Balandier para designar a los países que no pertenecían a ninguno de los dos bloques mundiales –capitalista y comunista- que estaban enfrentados en la Guerra Fría (1945-1991).

<sup>5</sup> En 1971, Oscar Varsavsky publicó “Proyectos Nacionales” que discute – y propone un método para – discutir la orientación estratégica de las trayectorias de crecimiento. En 1977-78, la FLACSO Argentina desarrolló su Metodología para la Gestión Planificada de Asentamientos Humanos –con el apoyo de la

Es en la década del ochenta, cuando el concepto de desarrollo entendido como integral se profundiza y se considera autodependientes a los modos de relacionamiento de los modelos de desarrollo propios, adoptando la forma de ‘desarrollo a escala humana’<sup>6</sup>.

*Es mediante la generación de autodependencia, a través del protagonismo real de las personas en los distintos espacios y ámbitos, que pueden impulsarse procesos de desarrollo con efectos sinérgicos en la satisfacción de dichas necesidades...como un proceso capaz de fomentar la participación en las decisiones, la creatividad social, la autonomía política, la justa distribución de la riqueza y la tolerancia frente a la diversidad de identidades, la autodependencia constituye un elemento decisivo en la articulación de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de lo personal con lo social, de lo micro con lo macro, de la autonomía con la planificación y de la Sociedad Civil con el Estado (Max-Neef, Elizalde, Hoppenhayn, Herrera, Zemelman, Jatobá y Weinstein, 1986: 57).*

Se instala la noción de sustentabilidad, que introduce un concepto que califica en forma determinante a la noción de desarrollo, y que lo justifica y fortalece en tanto su evolución no destruya el medio en el que se lo promueve; consolidando una idea de desarrollo “que satisface las necesidades del presente, sin menoscabar las capacidades de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades” (Brundtland<sup>7</sup>, 1987). Es así que la sustentabilidad, adquiere una condición de par y al igual que el desarrollo, es social, cultural, política, económica y medioambiental.

A comienzos de la década del noventa, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, difunde un Índice que mide y clasifica cada país a partir de variables diferentes a las usadas tradicionalmente en economía –PIB, balanza comercial, consumo energético, etc.–, lo denomina Índice de Desarrollo Humano y lo basa en calidad de vida, longevidad y nivel de conocimiento, incluyendo un conjunto cuidadosamente seleccionado de variables que implican estos tres factores (IDH, 2006).

El entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Gali, publica en 1995 el informe titulado ‘An Agenda for Development’. En él, define cinco dimensiones claramente ‘intangibles’ del desarrollo: 1º La paz, base fundamental del desarrollo, 2º la economía, entendiendo el crecimiento como el motor principal del progreso y el bienestar, 3º el medio ambiente, fundamento de la sustentabilidad, 4º la justicia, pilar de la vida social y 5º la participación en democracia, como requisitos y bases del buen gobierno (Boutros Gali, 1995).

Se consolida una corriente de pensamiento que reconoce el valor del sujeto social en el proceso de desarrollo humano, afirmando que “un desarrollo que no promueve y fortalece

---

UNESCO–. Mientras, entre 1974 y 1977, los autores del Modelo del Club de Roma (*Los límites del crecimiento*, de Meadows y Forrester) y del Modelo Mundial Latinoamericano (*¿Catástrofe o nueva sociedad?* de Fundación Bariloche) protagonizaron una polémica –contemporánea de la crisis del petróleo– cuyo rol determinante en la crisis del concepto de desarrollo alimentó los debates de esa época en torno a la noción del desarrollo.

<sup>6</sup> En la Argentina, la primera edición de “Vivir con lo nuestro” de Aldo Ferrer fue publicada en 1983, año en que el país recupera la democracia. Para esa misma época nace una importante corriente mundial “Another Development” (Otro Desarrollo) que dio lugar a una publicación internacional (que subsiste aún hoy) que se llama *Development Dialogue*, impulsada por la Fundación Dag Hammarskjöld que expresa y canaliza buena parte de las corrientes alternativas del momento.

<sup>7</sup> En el Informe Brundtland se utilizó por primera vez el término ‘desarrollo sostenible’. Es un informe socio-económico sobre una gran cantidad de Naciones, elaborado en 1987 para la ONU por una comisión encabezada por la doctora Gro Harlem Brundtland. Originalmente, se llamó Nuestro Futuro Común (*Our Common Future*).

confianzas, reconocimientos y sentidos colectivos, carece en el corto plazo de una sociedad que lo sustente. Entonces la viabilidad y éxito de un programa de desarrollo dependerá del grado en que las personas perciban ese programa como un escenario en que su subjetividad colectiva es reconocida y fortalecida” (Güell, 1998: 3). Esta corriente intenta superar los enfoques reduccionistas y sectorialistas y promueve una visión integral del desarrollo definida por un enfoque sistémico y selectivo, que articula de manera organizada y dinámica las diferentes variables intervinientes.

*‘Contar con sus propias fuerzas’, movilizar los recursos locales con el objeto de satisfacer las necesidades locales: esta era la dirección que la nueva filosofía del desarrollo se proponía seguir para contrarrestar el modelo de desarrollo anterior concebido como un movimiento de extraversion, cuyo motor era el comercio y las transferencias del exterior. ...En el centro de esta búsqueda: la rehabilitación de las culturas específicas en la definición de una vía de desarrollo propia y el reconocimiento, entre las necesidades básicas, de la participación de los ciudadanos en la producción de la sociedad. Una reflexión, pues, sobre la solidaridad individual y colectiva, a nivel local, nacional, así como en el plano internacional (Mattelart, 1996: 238-239).*

El desarrollo pasa a entenderse entonces, como un proceso de cambio para lograr el ‘progreso’ colectivo a partir de un proyecto socialmente concertado -que no es otra cosa que un verdadero proyecto político generador de movilización social- y el ‘progreso’ pasa a entenderse como el proceso de fortalecimiento de la sociedad civil y la remoción de las barreras que impiden a un individuo en su comunidad, alcanzar su plena realización como persona (Boisier. 1994).

El proyecto social, a pesar del riesgo permanente de conflictos internos, basará su competitividad de largo plazo en una conformación fundada en la voluntad democrática de una multiplicidad de actores agregados solidariamente por una identidad con bases históricas que “requiere creatividad, innovaciones institucionales y cambios en los valores, de una magnitud y profundidad equivalente a la revolución tecnológica y organizativa que hoy experimentan la producción, la circulación, la comunicación y el consumo” (Coraggio, 1999: 9).

El proceso de cambio de paradigma que acabamos de describir, en cuanto a la definición, interpretación y rol del desarrollo, es analizado por Boisier quien reflexiona que:

*En la medida en que se reconoce en el desarrollo un concepto complejo, profundamente axiológico, multidimensional, constructivista, cualitativo en su esencia e intangible por consecuencia, el paradigma científico que ha dominado el desarrollo científico de la modernidad, el paradigma asociado a Isaac Newton y a las leyes de la mecánica celeste, a Francis Bacon y al método experimental como único fundamento del conocimiento científico y a René Descartes y al razonamiento analítico, deja de ser útil para entender el desarrollo por su carácter de un paradigma reduccionista, mecanicista y lineal. Entender el desarrollo requiere de enfoques holísticos, sistémicos y recursivos. Morin, Prigogyne, Capra, Drucker, Fukuyama, Habermas, Maturana y otros, son algunos de los nombres que comienzan a estar detrás de un nuevo paradigma (Boisier, 1999: 4).*

Desde la comunicación, las miradas contemporáneas perciben el proceso evolutivo del concepto de desarrollo hacia la centralidad del individuo social y la participación:

*Es fundamental pensar que el concepto de desarrollo fue cambiando a lo largo del tiempo. En una primera instancia se puede identificar que el desarrollo considera a los sectores populares como receptores pasivos de un modelo pensado y concebido por grupos dominantes. Aquí se polariza la relación en un grupo que decide estrategias de desarrollo y otro grupo subdesarrollado que las padece (desarrollo impuesto).*

*Un segundo tipo de desarrollo es el que promueve que los sectores populares participen en el armado y la ejecución de distintos programas y acciones. Aquí las clases populares tienen una participación limitada, aunque no son las gestoras de su propio desarrollo (desarrollo democratizado).*

*La tercera manera de concebir el desarrollo consiste en un autodesarrollo. Aquí las clases populares son los sujetos protagónicos y los artífices de su propio porvenir (estrategia propia) (Saintout, 2003: 45).*

La década del noventa genera, entre tantas adjetivaciones del desarrollo, el reconocimiento de su valor endógeno, debido a su estrecha asociación con la cultura local y sus valores (Boisier, 1997). No se reniega de su base material, pero se potencia su naturaleza intangible y una necesidad sinérgica<sup>8</sup> para su alcance, en la que la dimensión cultural de los contactos cara a cara, de las costumbres y de las tradiciones son muy importantes. Se lo define como “la capacidad para transformar el sistema socio-económico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores” (Garófoli, 1995: 117).

Boisier, citando un trabajo propio de 1993, sostiene que:

*La endogeneidad del desarrollo regional habría que entenderla como un fenómeno que se presenta en por lo menos cuatro planos que se cortan y se cruzan entre sí.*

*Primero, la endogeneidad se refiere o se manifiesta en el plano político, en el cual se le identifica como una creciente capacidad regional para tomar las decisiones relevantes en relación a diferentes opciones de desarrollo, diferentes estilos de desarrollo, y en relación al uso de los instrumentos correspondientes, o sea, la capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo, y sobre todo, la capacidad de negociar.*

*En segundo lugar, la endogeneidad se manifiesta en el plano económico, y se refiere en este caso a la apropiación y reinversión regional de parte del excedente a fin de diversificar la economía regional, dándole al mismo tiempo una base permanente de sustentación en el largo plazo...*

*En tercer lugar, la endogeneidad es también interpretada en el plano científico y tecnológico, es decir, la vemos como la capacidad interna de un sistema -en éste de un territorio organizado (sic)- para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema.*

*En cuarto lugar, la endogeneidad se plantea en el plano de la cultura, como una suerte de matriz generadora de la identidad socioterritorial (Boisier, 1999: 15).*

---

<sup>8</sup> Adoptamos la definición de sinergia que establece que: “Sinergia significa el comportamiento de un sistema completo, que resulta impredecible a partir del comportamiento de cualesquiera de sus partes tomadas aisladamente. Fueron los químicos los primeros en reconocer la sinergia, cuando descubrieron que toda vez que aislaban un elemento de un complejo, o separaban átomos o moléculas de un compuesto, las partes separadas y sus comportamientos singulares jamás lograban explicar el comportamiento de todas las partes asociadas. En este sentido la sinergia connota una forma de potenciación, es decir, un proceso en el que la potencia de los elementos asociados es mayor que la potencia sumada de los elementos tomados aisladamente” (Max-Neef et al., 1986: 45).

Finalmente, las propuestas contemporáneas de desarrollo tienden a aumentar la importancia y necesidad del planeamiento participativo como instrumento fundamental para orientar el futuro. El planeamiento participativo y el Estado –como agente regulador– ganan relevancia, asumen nuevos papeles y se tornan en una necesidad vital en la medida en que la sociedad se orienta hacia un nuevo estilo de desarrollo que busca que la conservación ambiental y la biodiversidad, el crecimiento económico y la equidad social, ya no sean “categorías autónomas, como si cada una de ellas estuviera desligada o pudiera analizarse al margen del problema central del desarrollo” (Uranga, 2000: 17) y en donde el progreso duradero dependa del respeto de los derechos humanos y de la participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos.

La aplicación de las nuevas tecnologías permiten una significativa economía del uso de energía y de recursos naturales en los productos de las economías modernas, incluyendo procesos de reciclaje y reprocesamiento de recursos naturales, que al mismo tiempo, elevan el peso relativo de la tecnología, de las informaciones y del conocimiento en el valor agregado de los productos y la importancia de la calidad de los recursos humanos y de la educación en la competitividad.

Algunos de los elementos estructurales del desarrollo sustentable comienzan a transformarse en experiencias sociales, entre ellas el Proyecto ARIDAS<sup>9</sup> para el desarrollo del Nordeste brasileño. Según este planteamiento:

*El desarrollo sustentable envuelve la conciliación de la eficiencia económica, de la equidad social, de la libertad política y de la preservación ambiental, en un proceso integrado de evolución social que, considerado globalmente, significará:*

- *Más crecimiento, sustentado y compartido por todos;*
- *Modernización productiva y competitividad, además de una inserción más amplia y dinámica de la región, nacional e internacionalmente;*
- *Más educación y calificación y más salud y habitación, volcadas a una vida más productiva y a un mayor bienestar;*
- *Menos pobreza y menores desigualdades, condiciones para más libertad, más democracia, más justicia social;*
- *Más desarrollo ya, también más desarrollo mañana, o sea, desarrollo contemplando el uso racional y equitativo y la conservación de los recursos naturales (Guimaraes, 2000, 51-52).*

A partir de este proceso evolutivo de la concepción del desarrollo, asumimos estos consensos académicos recientes en torno a entender el desarrollo como un proceso sistémico, sinérgico, endógeno, inclusivo y sustentable; de transformación de las comunidades, orientado a superar dificultades y aprovechar potencialidades, que busca mejorar las condiciones de vida de un grupo social mediante una actuación decidida y concertada entre los diferentes actores de esas comunidades u organizaciones, para el aprovechamiento sustentable de los recursos propios (Alburquerque, 1997).

Pareciera quedar claro que “no hay desarrollo sin proyecto político – cultural que lo sustente” (Uranga, 2000: 25) y que será “difícil obtener consenso popular para cambios en las relaciones de producción, intercambio y consumo que suelen desvalorizar los vínculos

---

<sup>9</sup> El “Proyecto Áridas”, fue formulado en 1993, por iniciativa de la Fundación Grupo ESQUEL, patrocinada conjuntamente por el Ministerio de Planeamiento y Presupuesto de Brasil, por los gobiernos estaduais de Maranhão, Piauí, Ceará y Pernambuco y por el Banco Mundial, contando con la cooperación técnica del IICA. Tuvo como objetivo formular una estrategia de desarrollo sostenible para el Nordeste brasileño, utilizando una metodología innovadora, que incorporaba y articulaba las dimensiones de la sustentabilidad en el ámbito espacial - territorial, con un amplio proceso de consulta social.

de las personas con su territorio nativo, suprimir puestos de trabajo y rebajar los precios de lo que se sigue produciendo en el propio lugar” (García Canclini, 1999: 61).

La agenda contemporánea del desarrollo “deberá incluir por lo menos tres aspectos a ser considerados: el o los modelos de desarrollo que se ponen en juego, la producción y concentración del conocimiento que acompaña a los mismos y la idea de participación como criterio de sustentabilidad” (Uranga, 2000: 16).

El nivel de éxito de este proceso dependerá de la capacidad de organización de esos actores (sociales, culturales, políticos, económicos, etc.) en su medio o territorio<sup>10</sup> y de la generación de negociaciones distintas con los agentes o actores externos, tales como empresas, instituciones o diferentes niveles del Estado, a fin de crear y fortalecer la institucionalidad propia e introducir diferentes tipos de consensos sociales, para mejorar las condiciones del entorno socioambiental desde una perspectiva estratégica.

## **II. Evolución contemporánea del concepto de planificación del desarrollo y sus avances en América Latina**

### **II.1. La Planificación Tradicional**

La planificación del desarrollo urbano en el siglo XX se encuentra asociada a las escuelas de planificación del desarrollo social y consecuentemente territorial. La velocidad en la evolución del proceso tecnológico, demográfico y urbano en el período fue de tal significación para la humanidad, que comprometió, en la búsqueda de respuestas, tanto a las comunidades y a sus territorios como a sus organizaciones públicas y privadas, en tanto organizaciones sociales (Tauber, 2009).

En el período histórico de la Segunda Revolución Industrial (1880-1913), al igual que en los albores de la Primera Revolución (segunda mitad del siglo XVII a principios del siglo XIX) -con el paso de la producción artesanal a la producción serial mecánica y la propulsión a vapor de los sistemas de producción y transporte-, también se creyó que se estaba entrando en una etapa completamente nueva en la historia de la humanidad señalado por las constantes innovaciones en los sistemas tecnológicos en general y de comunicación y transporte en particular, acompañados por un conjunto de transformaciones sociales, académicas y culturales, como “el impacto del psicoanálisis y las tendencias modernistas en el arte” (Fazio Vengoa, 2001: 12).

A finales del siglo XIX, el geógrafo anarquista ruso Piotr Kropotkin (1842-1921) y el sociólogo escocés Patrick Geddes (1854-1932), preocupados por las consecuencias de la primera revolución industrial en la sociedad y en las ciudades y transformados en “críticos acerbos de los efectos destructivos de la industrialización, proclaman que la electricidad representa el punto de partida de la era neotécnica” (Mattelart, 1998: 28).

El arquitecto urbanista norteamericano Lewis Mumford (1895-1990) y sus predecesores Geddes y Kropotkin, revolucionaron las teorías sobre la relación entre el campo y la ciudad y habilitaron otra forma de concebir la planificación urbana, basados en la certeza de que el cambio tecnológico está en el centro de la historia de la civilización. Mumford, toma prestada de Geddes la denominación y la distinción que éste hace entre la ‘era paleotécnica’, caracterizada por la mecánica, el vapor, y grandes imperios económicos

---

<sup>10</sup> Adoptamos la definición de territorio que establece que “El territorio no es un hecho meramente físico sino también temporal. Este espacio-tiempo está cargado con la historia misma de quienes lo habitan, expresada en múltiples intereses. Aquí es donde se produce un nuevo mapa, el de las relaciones sociales, quizás más difícil de establecer por su intangibilidad o quizá por su permanente movimiento” (Zingoni, 2003: 5).



como el británico, en la que encuadra la Primera Revolución Industrial y la ‘era neotécnica’, caracterizada por la electricidad, la desconcentración y la descentralización (Mumford, 1934). Mumford recuperará “la utopía de Kropotkin y profetizará que la electricidad sería una vía para salir de la era maquinista industrial y restaurar la vida de las comunidades” (Mattelart, 1996: 188-189) generando una fuerte influencia en las utopías del urbanismo moderno en la planificación regional.

La noción de desarrollo en los términos en los que hoy lo podemos concebir, no fue contemplada por la planificación, hasta muy avanzado el siglo XX. El ingeniero urbanista Ildefonso Cerdá (1816-1876) en España, hacia 1860 y Patrick Geddes, en Inglaterra, a principios del siglo XX, que fueron los emergentes más nítidos del proceso fundacional de teorización y práctica de la planificación en el campo de la problemática urbana y regional, no conceptualizaron la idea de desarrollo integral, pero generaron algunos antecedentes importantes desde su visión positivista, que nos permiten situarnos en los albores de la planificación del desarrollo en América Latina:

*Una de las primeras definiciones que encontramos es la de I. Cerdá a mediados del siglo XIX y que está estrechamente vinculada al ordenamiento de la producción material del espacio y a las ideas positivistas que introducían a la ciencia como fundamento de toda acción. Considera Cerdá que ‘... la planificación urbana es ...un conjunto de conocimientos, de principios inmutables, y de reglas fijas que permitirían organizar científicamente las construcciones de los hombres.’ (Cerdá, 1867) Contiene una idea de totalidad y al mismo tiempo la convicción de la existencia de valores universales válidos para el conjunto de la sociedad de hoy y del futuro. Asimismo la creencia que sólo a partir del conocimiento científico se podría organizar la producción de la ciudad. Esta definición sintetiza las ideas que imperaban en ese momento histórico...*

*...A fines del siglo XIX, P. Geddes avanza en la elaboración de nociones acerca de lo que todavía era urbanismo y planificación urbana diferenciándolo de las acciones espontáneas de los hombres y avanzando en relación a Cerdá en la incorporación de la dimensión histórica y social. ‘La arquitectura y el planeamiento urbano son la expresión cabal de la historia local, de los cambios del modo de vida así como de los contrastes del planeamiento ciudadano y nacional’ (Sica, 1981). Incorpora también la necesidad de la medición precisa de los fenómenos sociales entendiendo a la planificación ‘...no como una técnica esclerotizada de parcelación del espacio, sino como el crecimiento continuo, físico y social de un conjunto humano.’ Por primera vez y adelantándose a su época... Geddes se ocupa de estudiar ‘las tendencias más que los hechos institucionalizados, correlaciones más que simples datos, fenómenos más que objetos...’ (Ravella, 2001: 377).*

El pensamiento de Geddes se asienta, sin embargo, en rígidas normas propuestas por el movimiento moderno, relacionadas con la zonificación de las actividades en la ciudad y con la morfología edilicia. El movimiento moderno da lugar a la planificación normativa tradicional y en el caso del urbanismo, sintetiza la vertiente que integraba la utopía<sup>11</sup> social con el proyecto urbano a partir de producir ‘modelos’ que imaginaban el futuro.

---

<sup>11</sup>Utopía es un término inventado por Tomás Moro en el siglo XVI, para titular un relato que describe un lugar nuevo y puro donde existía una sociedad perfecta. La utopía moderna, expresa una visión crítica de la realidad y propone una transformación ideal que pretende otorgarle dinamismo a los procesos a partir de delinear un horizonte hacia el cual evolucionar. En la sociedad contemporánea, la distancia entre la utopía y la realidad se vuelve tan grande, que la idea de lo inalcanzable se convierte en imposible y transforma esa pretendida ‘mística del avance’ en una sensación de frustración colectiva. Samuel Butler en Erewhon, (1872)

Ese pensamiento moderno surge en el siglo XIX como contraste al denominado pensamiento premoderno del siglo XVIII, preocupado por buscar la seguridad en las relaciones humanas a las que denominaban familia, amistad, barrio, diversas corporaciones y comunidad. “La seguridad basada en la ‘sociabilidad densa’ no podía transplantarse a un marco social expandido o fluido, dado que la aptitud esencial utilizada en su producción era la capacidad de hacer del ‘otro’ alguien familiar, transformarlo en una persona plenamente definida con una posición fija dentro del mundo conocido” (Bauman, 1995: 10).

El pensamiento moderno, por el contrario, visualizó al mundo como una totalidad esencialmente ordenada y a los procesos de desarrollo desde una visión de ‘certidumbre’<sup>12</sup> en el futuro como resultado de una suma de tendencias y decisiones. “El control (‘dominio sobre la naturaleza’, ‘planificación’ o ‘diseño’ de la sociedad) es poco menos que asociado como sinónimo con la acción ordenadora, entendida como la manipulación de las probabilidades (que hace que algunos sucesos sean más probables y otros menos)” (Bauman, 1995: 12).

En el marco del pensamiento moderno, la planificación del desarrollo, comienza a delinearse en Europa en la primera mitad del siglo XX desde una perspectiva netamente económica, con prescindencia del sistema ideológico que la utiliza, en la que la tarea de planificar está reservada con exclusividad a profesionales que relevan ‘objetivamente’ y analizan ‘científicamente’ la situación y las posibilidades de mejorarla y disponen medidas de acción.

Reconoce como formas de planificación, la imperativa y la indicativa. La planificación imperativa es centralizada, en el marco de un Estado dirigista y sin medios de producción privados. Se basa en la definición de programas y metas y en la fijación de responsabilidades de cumplimiento mediante un acto de autoridad del poder político y su principal referencia es la ahora inexistente URSS, cuyo primer plan quinquenal data de 1928. La planificación indicativa, concertada entre el Estado y los medios de producción privados, enmarcados en un criterio social, consiste en “un estudio del comportamiento posible de los mercados y en la definición y selección de políticas y líneas de acción obligatorias para el Estado y orientadas y sugeridas para el sector privado.” (Ossorio, 2002: 28) Este modelo de base keynesiana es propuesto por Harrod y “su principal referencia aplicada son Francia, Holanda...” (Harrod, 1939 y Callejón, 2003: 4-5) y en menor medida España en la segunda posguerra (Figuerola, 1999).

En ese contexto, la planificación del desarrollo en América reconoce, en la tercera década del siglo XX, uno de sus antecedentes fundamentales, a partir de la experiencia ocurrida en la cuenca del río Tennessee en los Estados Unidos.

La Tennessee Valley Authority fue creada por el presidente Roosevelt en 1933 para reestructurar la economía del Sudeste de Estados Unidos, en el marco de un conjunto de medidas económicas denominadas New Deal -Nuevo Contrato o Acuerdo-, impulsadas para paliar los graves problemas ocasionados por la gran crisis y depresión económica de 1929 (Ravella, 2001).

---

jugando con las palabras se refería a la utopía como ‘el lugar de ningún sitio’, concepto interesante por su contraste con las visiones positivistas de la época.

<sup>12</sup> “Desde la perspectiva posmoderna, el episodio de la modernidad parece haber sido, más que cualquier otra cosa, la era de la certidumbre” (Bauman, 1995: 171).

El espíritu del emprendimiento reflejaba las ideas más radicales de la Regional Planning Association of America -RPAA<sup>13</sup>-, creada en 1923 e integrada, entre otros, por Lewis Mumford, quien consideraba que:

*La unidad regional es, en parte, un emergente, un producto cultural, un resultado de la política cooperativa y la acción económica. Las tierras altas...constituyen escenarios para la planificación neotécnica basados en la producción de la energía eléctrica y la industria descentralizada. En el Valle del Tennessee pueden echarse los cimientos para levantar sobre ellos no sólo una estructura industrial más eficiente, sino asimismo un nuevo orden social y un nuevo tipo de ambiente urbano, siempre que intervengan la audacia política y la imaginación social en forma colectiva (Mumford, 1957: 400).*

A mediados del siglo XX, el enfoque de la planificación del desarrollo, denominada ‘tradicional’ o ‘normativa’, nutrido por estos antecedentes, registra un origen generalizable en América Latina, cuando plantea la necesidad de programar el desarrollo de los países. Organismos de las Naciones Unidas, como la Comisión Económica Para América Latina – CEPAL- y su Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social –ILPES- impulsan el proceso:

*En los sesenta se adopta oficialmente la planificación (en América Latina) a raíz de las exigencias internacionales a las naciones para ser acreedoras a los préstamos externos (formulación de planes integrales de desarrollo) y de corrientes políticas de corte desarrollista (desarrollo entendido como crecimiento económico) que planteaban la necesidad de incorporar en el proceso de desarrollo el sentir de los movimientos sociales y gremios afectados por el proceso de industrialización y urbanización iniciado en los años veinte en los países latinoamericanos. En aquel momento, la planificación fue influenciada: por la CEPAL, organismo que propuso la estrategia de ‘desarrollo hacia adentro’; por la planificación normativa socialista a través de los ‘planes quinquenales’; y por la planificación indicativa o concertada auspiciada por los Países Bajos y Escandinavos.*

*...En las décadas siguientes la planificación entra en crisis entre otras razones por la inviabilidad política de los planes maestros, los cuales contenían objetivos irrealizables al apuntar exclusivamente al deber ser. La anterior razón da muestra de la irreconciliable separación de los encargados de formular o concebir el plan (administradores públicos) con los actores que debían implementar las políticas dispuestas (Forero, 1999: 7).*

La planificación tradicional o normativa se basó en un conjunto de premisas y supuestos positivistas que la volvieron insostenible ante la complejización creciente de los procesos de desarrollo territorial, comunitario e institucional. Entre las más destacadas podemos citar:

- Percibe la realidad como homogénea, estática y objetiva, con una única posibilidad de visión que puede y debe ser analizada por sectores: sector económico, sector social, subsector educación, etc.
- Supone predictibilidad de condiciones de contorno: continuidad y/o estabilidad de actores, estructuras y procesos sociales en curso. Se basa en la certeza y se olvida de la incertidumbre sobre los posibles comportamientos y acontecimientos que escapan

<sup>13</sup> La RPAA representa la institución que protagoniza la transición entre la primera guerra y el New Deal y entre sus principales objetivos busca la realización de planes globales para desarrollar la región.

al poder del planificador y por ello trabaja con planes sin variantes.

- No considera la coyuntura en el plan.
- Es administrativa pues su objetivo es mejorar la eficacia y la eficiencia, minimizando los recursos y priorizando productos y no considera las transformaciones sociales.
- Es instrumental y normativa y se concreta en un plan-libro que refleja lo que ‘debe ser’. “El método del planeamiento tradicional (plan libro) ...asocia una acción a un objetivo, lo que implica un doble supuesto” (Ravella, 2001, 389).
- Es técnica pues la metodología es única, aplicable a cualquier espacio, institución o nivel de acción y se basa en cuatro etapas: diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación.
- Centraliza el control vertical del plan en el sector público: La implementación de decisiones está centralizada en organismos públicos técnicos o administrativos. En el sector público supone: homogeneidad sectorial/jurisdiccional; condiciones óptimas de desempeño institucional y sobrevalora la capacidad de optimización de los decisores políticos.
- La evaluación es generalmente externa y se concentra en el cumplimiento de los objetivos sin considerar su relevancia o pertinencia. La viabilidad se fundamenta en la factibilidad económico-financiera.
- Existe una clara separación entre la concepción y la acción y no existe retroalimentación.
- “El sujeto planificador es distinto y está fuera del objeto planificado” (Ossorio, 2002: 36).
- Los roles y los procedimientos están claramente diferenciados y su articulación es nula: unos deciden, otros ejecutan. Cada actor tiene una función específica que cumplir y la idea integral del proyecto sólo importa a quienes se encargan de la formulación, que a su vez no participan de la ejecución. No admite conflictos de objetivos o medios entre actores.
- La información no es democrática: Cada actor tiene acceso sólo a la información que lo involucra.
- Los procesos de comunicación son jerárquicos, propios de una estructura vertical. Existe un emisor y un receptor, con escasa o nula retroalimentación.

El origen y desarrollo de este proceso que entiende a la planificación como un conjunto de procedimientos organizados en un plan para alcanzar un objetivo, es contemporáneo del enfoque tradicional de la administración y su visión de la gestión.

## **II.2. La Planificación Estratégica Situacional**

La planificación de estrategias tiene su origen y mayor desarrollo histórico en el campo militar y se pueden registrar antecedentes en el siglo V aC. cuando el estratega chino Sun Tzu escribe *El arte de la guerra*.

La estrategia antigua, basada en el potencial humano y en la concentración de la dirección en una sola persona tuvo como referentes entre otros, a Temístocles, Aníbal, Alejandro, Julio César y Belisario (Fernández Güell, 1997).

La estrategia moderna, basada en la guerra total y en la disolución de las estructuras sociales del enemigo tuvo como referentes a Napoleón que en los inicios del siglo XIX llegó a establecer ciento quince máximas estratégicas; Carl von Clausewitz y su tratado *De la guerra* de 1830; Mao Tse Tung con su guerra de guerrillas del campo a la ciudad a mediados del siglo XX y John Frederick Charles Fuller con su concepto de *estrategia total* (Fuller, 1979).

La estrategia contemporánea, con armamento nuclear y basada en la subordinación de la estrategia militar a un plan estratégico de concepción política y en un modelo caracterizado por la disuasión, subversión, aproximación indirecta, liberación y acción directa, tiene como referentes a Basil Lidell Hart con su tratado *La estrategia de la aproximación indirecta* (Lidell Hart, 1929), John M. Collins, estrategia de la guerra fría con su libro *La Gran Estrategia* (Collins, 1973) y André Beaufre, con su obra *Disuasión y estrategia* (Beaufre, 1964).

La Planificación Estratégica es adoptada por el sector empresario avanzado el siglo XX (Evoli, 2001) y como sistema de gerencia se inicia en los años sesenta como ‘planeación a largo plazo’, propiciada por la popularidad de los libros *Estrategias Corporativas* (Ansoff, 1965), *planificación descentralizada* (Sloan, 1963) y *gestión por objetivos* (Drucker, 1964)<sup>14</sup>. Sin embargo, emerge formalmente en el sector privado en los años setenta, como resultado natural de la evolución del concepto de planificación y los fuertes cambios mencionados en el contexto mundial, cuando las empresas comenzaron a darse cuenta de algunos aspectos que no eran controlables como la incertidumbre, el riesgo, la inestabilidad y un ambiente cambiante.

En consecuencia, desplazan el énfasis en el ‘qué lograr’ (objetivos) al ‘qué hacer’ (estrategias) y buscan concentrarse en sólo aquellos objetivos factibles de lograr y en qué negocio o área competir, en correspondencia con las oportunidades y amenazas que ofrece el entorno. Incorporan los conceptos de escenarios, riesgo político, proyección social, evaluación de impacto ambiental, junto a los de marketing y posicionamiento competitivo, entre otros. El concepto evolucionó en los años ochenta hacia la ‘gestión estratégica’ incorporando los sistemas de información actualizados y su análisis continuo y en los años noventa hacia ‘la planificación estratégica creativa’ que incorpora la participación de todos los estamentos de la empresa en la elaboración de la estrategia corporativa (Fernández Güell, 1997).

Efectivamente, la planificación territorial tradicional o normativa sufre fuertes críticas conceptuales y metodológicas y a partir de éstas, investigadores en planificación como los economistas Carlos Matus (1931-1998), Jorge Giordani y Lourdes Yero y el médico Mario Testa, en el transcurso de la década del setenta, haciendo base en el Centro de Estudios del Desarrollo –CENDES- de la Universidad Central de Venezuela<sup>15</sup>, desarrollan una posición alternativa, apuntada y utilizada fundamentalmente en la gestión pública, que se identificó como ‘planificación estratégica situacional’:

...[D]igamos que la planificación normativa es un procedimiento que tiende a fijar normas de contenido racional y consistentes entre sí que se refieren a un momento futuro, que las metas cuantificadas y ubicadas temporal y espacialmente no son confrontadas con ninguna opinión (de peso) en su contra, que el plan en su conjunto

<sup>14</sup> La gestión por objetivos fue definida por Drucker en 1954 en su libro “La gerencia de empresas”.

<sup>15</sup> También integraban el CENDES en esa década Oscar Varsavsky, Manuel Sadosky, Sergio Aranda, Carlos Domingo, Cecilia Cariola, Hebe Vessuri, Judith Sutz, Graciela Gutman, Manuel Eiros, Jorge Kats, Miguel Lacabana, Jorge Leiva, Oscar Moreno, Fernando Porta, Alejandro Rofman.

*no tiene oponentes y que el planificador es un técnico al servicio del político, que trabaja en una oficina de planificación que forma parte del gobierno, para la cual el objeto de la planificación es el sistema económico social.*

*El procedimiento estratégico difiere considerablemente del anterior en todos los aspectos mencionados: no intenta establecer normas sino desencadenar un proceso permanente de discusión y análisis de los problemas sociales que lleva a proponer metas necesariamente conflictivas, puesto que se refieren a intereses de grupos en pugna, cada uno con planes propios, de modo que el planificador es parte de alguna fuerza social, para la cual el objetivo de la planificación se inscribe en el marco de la lucha por el poder (Testa, 1993).*

Carlos Matus que a partir de la planificación estratégica situacional desarrolla el Método Altadir de Planificación Popular –MAPP-, sintetiza este proceso cuando analiza el concepto de plan desde una nueva perspectiva en la que la planificación no es un mero cálculo, sino el cálculo que precede y preside la acción y en consecuencia, cálculo y acción son inseparables y recurrentes, en esa línea afirma que:

*El plan se refiere a un proceso por el cual un actor selecciona una cadena de acciones para alcanzar ciertos objetivos. Pero siempre existe el peligro de confundir este proceso con un cálculo determinado por leyes científicas precisas apoyadas en un diagnóstico objetivo de la realidad. El plan en la vida real está cercado de incertezas, imprecisiones, sorpresas, rechazos y apoyos de otros actores. Por consiguiente su cálculo es nebuloso y se sustenta en una comprensión de la situación, es decir, la realidad analizada desde una perspectiva particular de quién planifica. Este plan conduce eventualmente a la acción, de manera que, repitiendo la frase de John Friedman (Friedman, 1992a), podemos decir que el plan es una mediación entre el conocimiento y la acción, pero ella no es una relación simple entre ésta y las ciencias. El conocimiento de la realidad sobrepasa el ámbito tradicional de las ciencias (Matus, 1991: 1).*

Ya el plan no es el resultado de la capacidad para manipular variables, sino la capacidad para acumular y direccionar fuerzas para el cumplimiento de los objetivos propuestos, superando el plan de los demás contendientes.

El planeamiento estratégico pasa a ser “un proceso continuo de adaptación de la aplicación de la energía social a los cambios situacionales, esforzándose por sostener la direccionalidad en la borrosidad de las circunstancias que se presentan en la trayectoria trazada hacia los objetivos propuestos” (Ossorio, 2002: 40).

La planificación estratégica situacional, en contraste con la planificación tradicional o normativa, construye otras premisas:

- Busca una síntesis dialéctica entre planificación, gestión y política.
- Los actores sociales tienen distintos grados de poder e identifican los temas y problemas desde su posicionamiento y por lo tanto planifican desde su perspectiva y para construir su propia ‘situación objetivo’.
- “El sujeto planificador está dentro del objeto planificado, se confunde con el objeto planificado. El sujeto no es uno sino múltiple y se expresa en diferentes actores sociales que planifican de acuerdo con sus perspectivas, intereses, ideas y valores” (Ossorio, 2002: 36).
- La realidad social no es homogénea ni sectorizable sino que es heterogénea y se

presenta por problemas sociales que expresan la posición de los actores, permitiendo una visión integral.

- La esencia de la planificación estratégica situacional “está en identificar las diferencias de los actores presentes en la realidad social, evidenciar los distintos proyectos que tiene cada actor y diseñar e implementar estrategias que permitan el logro de ‘mi’ proyecto, lo que implica el ‘no logro’ del proyecto del otro” (Chaves Zaldumbide, 1996: 59).
- Introduce en su teoría la consideración de los ‘otros’, en un juego de conflicto y cooperación. Los otros -oponentes, aliados o competidores- tienen sus propias apreciaciones de la realidad y actúan y planifican en función de sus intereses y perspectivas particulares.
- Se realiza en el terreno de la incertidumbre, donde la eficacia política de la acción no depende solo de la intención y el esfuerzo propio, sino de la capacidad para superar la oposición y resistencia de los otros actores sociales.
- Es un plan modular y flexible, sin etapas sino con ‘momentos’ que le permiten adecuarse a las situaciones y que se identifican como de explicación situacional, normativo, estratégico y táctico – operacional.
- La evaluación retroalimenta el cálculo y la acción a partir de indicadores cuantitativos y cualitativos.

El planeamiento estratégico situacional, a partir de la década del ochenta, convive con un conjunto de diferentes miradas, todas críticas del planeamiento tradicional, convergentes en ciertos aspectos pero con sus particularidades. A pesar de no haberse generalizado en experiencias concretas en el campo del sector público, tienen una fuerte influencia en el campo empresarial y su aporte teórico – conceptual es relevante ya que junto a la planificación estratégica situacional, fueron construyendo importantes aspectos de la base epistemológica que da lugar a la planificación estratégica participativa. Entre los ejemplos más importantes podemos citar la reflexión prospectiva de Ozbekhan, el planeamiento interactivo de Ackoff, el pensamiento estratégico de Ohmae y el planeamiento estratégico de Levy.

La reflexión prospectiva de Ozbekhan<sup>16</sup> propone un planeamiento que idealiza el futuro sin restricciones salvo la factibilidad tecnológica. Su estructura tiene tres niveles: 1) la planeación normativa o lo que ‘debe ser hecho’, 2) la planificación estratégica o lo que ‘puede ser hecho’ y 3) la planificación operativa o lo que ‘será hecho’ (Ozbekhan, 1973).

El planeamiento interactivo de Ackoff considera al proceso de realización como el producto más importante, determina similitudes con situaciones anteriores y singularidades del caso y afirma que el futuro puede ser influido por la acción de los diferentes actores. Se basa en tres principios, 1) el principio participativo como medio de aprendizaje que constituye una finalidad en si misma para el desarrollo, 2) el principio de la continuidad, que permite el monitoreo constante de los cambios y 3) el principio holístico, conformado por la coordinación – interdependencia y la integración – interacción para promover la planificación simultánea de los componentes del sistema (Ackoff, 1983).

El pensamiento estratégico de Ohmae o pensamiento no lineal o no gradual, se diferencia del pensamiento lineal de los sistemas mecánicos y del pensamiento intuitivo, al que no le

---

<sup>16</sup> “El presente es aquí y ahora, el futuro es también aquí y ahora, aunque se imagine diferente” (Ozbekhan, 1973).

reconoce sustento en sus conclusiones; a partir de descomponer los problemas en sus partes básicas, identificar sus temas críticos –las ‘claves’- a partir de la técnica de ‘tormenta de ideas’ y encuestas y volver a ensamblar los componentes de acuerdo al modelo deseado, de manera que facilite el descubrimiento de la solución (Ohmae, 1989).

El planeamiento estratégico de Levy o ‘conducta’ estratégica, se basa en la interacción de la organización con el entorno y la adaptación permanente de su configuración para la resolución de problemas, en función de los cambios inmediatos y mediatos de ese contexto a partir de la asignación de recursos tales como energía, materia, información y tiempo. El modelo se define por su capacidad de proponer, interpretar y reaccionar para evolucionar (Levy, 1981).

Lo cierto es que, en el umbral del siglo XXI –y avanzando paulatinamente desde la década del setenta- la planificación se perfilaba como una práctica político técnica al servicio de la innovación y la reinención del territorio y de sus instituciones; renovando las disciplinas científicas o teorías de la planificación; actualizando los métodos y técnicas del análisis; reenfocando la planificación como acción comunicativa y sistematizando las prácticas y creación de redes (Bervejillo, 1998).

### **II.3. La Planificación Estratégica Participativa**

La planificación estratégica participativa (también denominada comunicativa) para el desarrollo de las comunidades y de sus organizaciones /instituciones; se basa fundamentalmente en los enfoques conceptuales de la planificación estratégica situacional y toma aportes de la planificación estratégica empresarial en sus diversas versiones, pero incorpora la participación de los diversos actores sociales en la búsqueda de desarrollo, a partir de la concertación<sup>17</sup> y el consenso.

Surge como un procedimiento joven en la microhistoria cuyo inicio podríamos situar en un período de transición, durante la segunda mitad del siglo XX, entre el fin del modernismo y el inicio del posmodernismo en Estados Unidos y Europa (White, 1992: 41-74).

Para comprender su origen y rápida instalación en los procesos de desarrollo de numerosas comunidades e instituciones públicas, es necesario reconocer que a diferencia del pensamiento moderno, el pensamiento posmoderno visualiza al mundo ya no como una totalidad, sino como “un número ilimitado de modelos de orden, cada uno de los cuales es generado por un conjunto relativamente autónomo de prácticas” (Bauman, 1995: 13); a los procesos de desarrollo, desde una visión de ‘incertidumbre’, en la que se consolida “la pluralización de los discursos contextualizados por la comunidad y la tradición, que postula el carácter local de la verdad, el juicio y el gusto, algo que la modernidad negó y se propuso superar en la práctica” (Bauman, 1995: 181); y en el que los procesos o fenómenos imprevistos se incorporan como una variable fundamental en la construcción prospectiva<sup>18</sup> de escenarios para el desarrollo de las comunidades y sus instituciones públicas.

---

<sup>17</sup> La diferencia fundamental es que, mientras la planificación estratégica situacional basa su acción en un proceso que va de la persuasión a la disuasión, llegando incluso a la confrontación, la planificación estratégica participativa basa su acción en la búsqueda de consensos a partir de la concertación.

<sup>18</sup> La prospectiva se define como la disciplina que estudia las causas y efectos de los futuros posibles y probables basándose en la predicción, la previsión y la prescripción. Adoptamos el concepto de ‘futuro’ sostenido, entre otros, por Selwyn Enzer, del Center for Futures Research de la Escuela de Posgrado de la Facultad de Administración de Empresas de la University of Southern California, que se basa en considerar



*El sujeto cartesiano es el que surge con la modernidad, o con el periodo correspondiente al iluminismo con sus notables avances en el terreno de las ciencias duras; su traducción a nuestro campo<sup>19</sup> se hace mediante las propuestas de planificación normativa. El sujeto crítico se gesta dentro de ese mismo periodo a partir de preguntas que la ciencia tradicional no consigue responder satisfactoriamente y da origen a lo que se conoce como posmodernidad, con su formulación de la planificación estratégica (Testa, 2002: 3).*

Las prácticas locales, al igual que los sistemas de conocimiento, pasan a evaluarse desde las tradiciones propias y las ‘localidades’. “Todas las verdades, incluida la de uno mismo, parecen estar atadas al ‘tiempo y al lugar’; (y) ...parecen tener sentido únicamente dentro de los límites de un país, el dominio de un reino, la tradición de una nación, ...” (Bauman, 1995: 124).

La noción de comunidad, a la que hoy entendemos como el colectivo de representantes de los diversos sectores y actores socio-económicos que la integran, incluido el Estado, adquiere un significado central para el periodo; ya no con el sentido premoderno de búsqueda de certezas y seguridad en las relaciones humanas, sino a partir de identificarla como “... el concepto central de la filosofía y de las ciencias sociales autoconcientemente posmodernas... (en las que) abundan los llamamientos a un vocabulario compartido, un mundo común, una comunidad de significados (tradiciones, formas de vida)...” (Bauman 1995: 205-206).

Existe en la actualidad una fuerte revalidación de las relaciones Sociedad – Cultura – Economía – Territorio, que fueron descuidadas por la ortodoxia de la planificación (Berrejillo, 1996).

La planificación, entonces, comienza a definirse “como un proceso de reflexión-acción de un grupo social (a los efectos de nuestra investigación ‘de dimensión comunitaria’) que pretende desarrollar y alcanzar sus valores. Por medio: de la interpretación de los fenómenos del contexto donde se insertan. ...Y por medio de la investigación de posibles caminos para lograr su cumplimiento” (Forero, 1999: 10).

Interpretar el contexto pasa a significar, estudiar y reconocer las relaciones sociales, culturales, políticas, económicas, logísticas y ambientales, incluyendo sus conflictos y diversidades ‘internas’, que inciden en los objetivos que se propone una comunidad, para poder diseñar las estrategias y la organización adecuada para alcanzar y sostener esos objetivos, privilegiando incluso la búsqueda de la consolidación de las capacidades estratégicas de la organización social, sobre el concepto de plan estratégico.

Cuando hablamos de capacidades estratégicas nos estamos refiriendo al desarrollo de las competencias individuales y colectivas, a la capacidad de lograr acuerdos aún en la diversidad, a la flexibilidad de las estructuras, al cambio en la naturaleza de los procesos de acción y a la modificación de los comportamientos. En síntesis, a la cultura del cambio.

El pensamiento estratégico comunitario, se convierte en un instrumento básico para jugar un papel positivo para el desarrollo social y de cooperación entre las comunidades e instituciones que comparten la meta de conseguir una calidad de vida mejor, imposible sin equilibrio y equidad. Se vuelve indispensable para canalizar la vitalidad participativa de

---

que el futuro se compone de la continuación de las tendencias (inercias), más las sorpresas o eventos fuera de control (imprevistos tales como desarrollos tecnológicos, fenómenos naturales, accidentes), más el ejercicio de acciones humanas o cambio de políticas (decisiones) (Enzer, 1983).

<sup>19</sup> El ‘campo’ de Mario Testa es la planificación de la salud, no obstante, en este párrafo interpretamos que se refiere al campo general de la planificación.

vecinos e instituciones y poder articularla con los roles y responsabilidades del Estado en un proyecto común, que refleje las inquietudes de todos, reconociendo esa diversidad, a partir de propuestas sensatas y arraigadas en aspiraciones colectivas, pero también en posibilidades reales de alcanzarlas.

La predisposición al cambio que se genera, pasa a ser la base que permite penetrar en la cultura de la comunidad organizada y crear en ella un sentido casi intuitivo de a dónde va, una noción colectiva de rumbo y de lo que importa a todos a partir de imaginar una sociedad más abierta, más democrática, acelerando los procesos de descentralización y con ello, el protagonismo creciente de los actores locales, permitiéndoles acceder a la agenda mundial y a que puedan tomarse decisiones estratégicas a todos los niveles, integrándose así la visión global con la local.

La planificación estratégica participativa aparece en la agenda de las comunidades y sus instituciones públicas, como consecuencia de:

- La asunción de nuevas responsabilidades y funciones de las organizaciones públicas, en particular las comunitarias, producto de los procesos de descentralización en curso en algunos casos y de la creciente y permanente multiplicación de las variables a considerar, producto de un entorno complejo y cambiante.
- La visualización de que los escenarios de desarrollo se modificaron profundamente en los últimos años y la presunción de que se modificarán mucho más y por lo tanto, es necesario aceptar nuevas pautas de gestión para direccionar el desarrollo, imposibles de asumir sin consensuarlas con el conjunto social.
- La percepción generalizada de que los métodos tradicionales de planificación y gestión tienen una fuerte crítica por su ineficiencia e ineffectividad y por no adaptarse a las nuevas circunstancias, básicamente porque no incluyen a la comunidad involucrada.

Este cambio cultural, revaloriza, entre otros, el papel de las instituciones públicas y entre ellas, de los gobiernos locales, convirtiéndolos de administradores de intereses, en protagonistas, orientadores, planificadores y en centros de gestión del desarrollo.

La noción de planificación se resignifica como holística y sistémica en términos 1º) de contexto, a partir de volverlo parte del objeto de estudio; y 2º) de relaciones, a partir de comprender las partes desde la organización permanente del conjunto como una red de interrelaciones, donde los procedimientos se revisan a partir de un aprendizaje social basado en la experiencia -referida al pasado- pero también en la intuición -referida al futuro- y donde ese grupo social se reconoce en su propia cultura, es decir con una forma particular de entender y accionar en su propia realidad.

La planificación, así entendida como proceso sistémico, pasa a formar un par simbiótico y flexible con la gestión, en el que se reconocen como elementos interrelacionados, cíclicamente comunicados y sinérgicos: 1º) la interpretación permanente del entorno (diagnóstico situacional y pronóstico de escenarios), 2º) el diseño y la implementación de estrategias (realización de operaciones materializadas en programas, proyectos y acciones con sentido de oportunidad y de prioridad) y 3º) el ajuste sobre la marcha (monitoreo, evaluación y control objetivo y perceptual).

Un plan estratégico participativo que involucre a la comunidad en su conjunto, pasa a significar además, el fortalecimiento de sus instituciones, porque es a partir de éstas que la comunidad puede identificar los catalizadores del crecimiento y generar el ambiente necesario para el progreso colectivo y sustentable. La planificación estratégica permite mejorar el funcionamiento de las instituciones a partir de facilitar la comunicación,

estimular la participación, articular sobre intereses divergentes, facilitar la visión de salida a situaciones de crisis<sup>20</sup> y ayudar a tomar decisiones presentes en función de consecuencias futuras.

La elaboración y la implementación de un plan estratégico participativo “constituye un aporte importante para la construcción de ciudadanía, en tanto permite una socialización de conocimientos respecto de la propia realidad y una evaluación de alternativas respecto de su desarrollo futuro, que contribuyen a la conformación de un capital social que constituye la base de todo proceso de desarrollo local” (Garay, 2003: 4).

Se instala como proceso necesario de afrontar por las comunidades y sus instituciones, en la búsqueda de su desarrollo sustentable integral – socio-cultural, político-económico y urbano-ambiental –, se basa en la previsión del futuro, más que en su planificación. Es un proceso complejo y dinámico, continuo y cíclico (pero no iterativo), participativo y sostenible, equilibrado y solidario, de acciones implementadas, de evaluación de su efecto y de concertación entre los actores involucrados, para corregir o confirmar rumbos y prioridades.

Se pone en marcha para alcanzar objetivos comunes a una comunidad y permite prevenir eventuales problemas del futuro y aprovechar oportunidades de progreso, en función de un proceso cíclico de verificación permanente del estado de situación de la comunidad y su territorio, de análisis de su proyección, de definición de metas basadas en este estado actual y previsto, en las dificultades a superar y las ventajas a ampliar, en el consenso para alcanzarlas y en la evaluación de resultados y de cambios en el contexto, para reciclar indefinidamente el proceso.

A diferencia de la planificación tradicional o normativa, pero en varios aspectos, también de la planificación estratégica situacional, la planificación estratégica participativa parte de las siguientes premisas básicas:

- 1º) La idea de *integridad*, que se distingue de la planificación estratégica situacional, que identifica problemas y causalidades; porque capta la realidad reconociéndola como compleja, la que puede o no ser problemática, en un proceso de planificación y gestión, que partiendo de las condiciones de esa realidad, apunta a incidir sobre su evolución, pudiendo definir a través de un procedimiento racional, objetivos y cursos de acción posibles.
- 2º) La idea de *diversidad*, que se distingue de la planificación estratégica situacional que propone la idea de heterogeneidad, en la que se identifican las diferencias entre los actores y sus relaciones, porque considera que los actores tienen diferencias pero también puntos en común que hacen posible una construcción colectiva.
- 3º) La idea de *construcción colectiva*, que se distingue de la planificación estratégica situacional que considera estrategias de oposición o conflicto, porque prioriza estrategias de cooperación o concertación que permiten compartir un proyecto de transformación de la realidad por parte de un grupo social, donde el proceso es más importante que los productos que genera el proyecto social (Chaves Zaldumbide, 1996<sup>21</sup>).

<sup>20</sup> “La crisis según Gramsci, es el momento en el cual ‘muere lo viejo sin que pueda nacer lo nuevo’ ” (Zardoya, 2001).

<sup>21</sup> Chaves Zaldumbide considera las tres primeras premisas como determinantes de lo que denomina ‘planificación comunicativa’ y reconoce en Jurgen Habermas (1981), a uno de sus más importantes precursores.

Al ser una construcción colectiva, la comprensión de las condiciones de la realidad y la definición de objetivos deseables, atraviesa por procedimientos participativos tendientes a profundizar la interacción de diferentes actores sociales a partir de sus intensidades, perfiles e intereses que los mueven a participar, comprometerse y vincularse con un proyecto colectivo desde una práctica democrática. No asegura que las decisiones sean correctas pero ayuda a una comunidad u organización a reconocer y corregir errores.

- 4º) La idea de *integración temporal* que al igual que la planificación estratégica situacional, reconoce que los procesos de planificación estratégica de mediano plazo se dan en el mismo marco y en el mismo escenario en el que transcurre lo cotidiano y lo urgente; situación que necesariamente se incorpora. Lo estratégico/ estructural y lo urgente/ coyuntural son contemplados en el desarrollo del mismo proceso, considerando que la definición de las acciones operativas que se toman ‘día a día’, integran la definición de una dirección global a la que se ajustan dichas acciones.

Entre sus otras características podemos destacar:

- Busca una síntesis dialéctica entre planificación, gestión, política y comunicación porque reconoce que no hay democracia sin comunicación y no hay desarrollo posible sin comunicación democrática (Perelló, 2001).
- Interpreta el futuro, pero no extrapola el presente porque asume que habrá sorpresas y cambios en las tendencias y deberá buscar salidas, acuerdos y alternativas para adecuarse a los cambios. Es un procedimiento para formular ordenadamente aquellas decisiones que involucran los objetivos generales de la comunidad y que afectan significativamente su futuro pero no es un conjunto de decisiones de lo que hay que hacer en el futuro, sino de decisiones actuales que pretenden alcanzar objetivos que tendrán repercusiones futuras.
- Significa la adaptación de los recursos y habilidades de una comunidad u organización al entorno cambiante, aprovechando sus oportunidades y evaluando los riesgos en función de objetivos y metas. El pensamiento estratégico indica “que frente a las variables que no podemos manejar (independientes) solo podemos posicionarnos, de modo que su probable evolución nos encuentre en la posición relativa favorable. Y frente a las variables sobre las que podamos incidir (dependientes) apliquemos los instrumentos más adecuados (eficaces) para manejarlas” (Garay, 2003).
- Reconoce la incertidumbre y si bien no la reduce, ayuda a organizarla. “La subestimación de la incertidumbre puede conducir a estrategias que no sirvan ni para defenderse de las amenazas ni para aprovecharse de las oportunidades...(pero) dar por supuesto que el mundo es completamente imprevisible puede llevar ...a abandonar el rigor analítico...y a basar las decisiones...(solamente) en su intuición...” (Courtney, Kirkland y Viguerie, 1987: 4-5).
- Los métodos de evaluación son flexibles, reconocen la singularidad y lo imprevisto y alimentan la acción aprendiendo de lo actuado. Es el resultado lo que valida el procedimiento.
- Los datos están contextualizados y es fundamental su interpretación.

En consonancia con estas premisas, Zingoni propone 10 supuestos básicos para diseñar una metodología de PEP:

1. *Planificación y gestión constituyen una única acción.*
2. *La planificación es un proceso continuo.*
3. *La condición estratégica de la planificación se basa en la identificación de puntos vitales<sup>22</sup>.*
4. *La planificación ha dejado de ser un ejercicio exclusivo del Estado.*
5. *Existe una transferencia del modelo de administración del sistema privado al público, pero deben reconocerse límites.*
6. *La participación implica un compromiso de apertura del conocimiento y de la aceptación.*
7. *Las sociedades se caracterizan por el juego de fuerzas entre diversos grupos.*
8. *La incertidumbre en el futuro es constante.*
9. *El objetivo del desarrollo es más amplio que el crecimiento económico.*
10. *Los seres humanos constituyen el centro y la razón de ser del proceso de desarrollo (Zingoni, 2003: 6-8).*

Con esas características, un plan estratégico participativo es un potente instrumento de gestión que puede representar un proyecto colectivo y global, con objetivos intersectoriales dirigidos al desarrollo y se convierte en un ‘espacio’ de acuerdos y movilización de la sociedad.

Cuando nos referimos a planificación estratégica participativa, pensamos en un proceso plural, dialéctico, multifacético y continuo, cuya base de sustentación reside en la aplicación de mecanismos de empoderamiento social por la vía de la participación en sentido amplio (lo público / lo privado / la sociedad civil), componiendo un complejo escenario ‘involucrante’, centrado en el debate y la construcción de consensos no sólo con las organizaciones de la sociedad civil, del sector público y del privado, sino con la comunidad ‘no organizada’ y aún la ‘no participante directa’. Con el ciudadano común que no protagoniza el proceso de gestación ni de implementación del plan, pero opina, se beneficia y/o se perjudica con su gestión<sup>23</sup> (Tauber, Delucchi, Martino y Pintos, 2007).

Este proceso abarca desde la disponibilidad o generación de información, la adopción de metodologías participativas de definición de la agenda pública (corto plazo), la formulación de lineamientos estratégicos de desarrollo (corto, mediano y largo plazo), la aplicación de nuevas tecnologías de gestión y la redefinición -en términos organizacionales- de la administración institucional, para hacer frente a los desafíos planteados.

A modo de síntesis y a los efectos de vincular el desarrollo de los alcances de la Planificación Estratégica Participativa al objetivo de nuestra investigación, proponemos diez preguntas y un conjunto de respuestas ordenadoras (Tauber et al.: 2007):

1º ¿Qué es un plan estratégico participativo?

- Es un proyecto político colectivo de futuro, concertado entre los actores sociales.
- Es un proceso integral (...y no un producto) que aborda las problemáticas socio-cultural, económico-productiva y urbano-ambiental

---

<sup>22</sup> Interpretamos que Zingoni se refiere a ‘puntos vitales’ para el desarrollo de una comunidad en su territorio, es decir las fortalezas y debilidades que permiten reconocer potencialidades y conflictos internos y externos que afectan el progreso colectivo.

<sup>23</sup> Los individuos que participan activamente en el proceso de construcción de un plan estratégico participativo, como representantes o no de las organizaciones, oscilan entre el 1 y 3% del total de la comunidad y rara vez superan el 5%.

- Es un plan de acción (...+ su gestión continua).
- Es “una herramienta de gestión del cambio” (Monteverde, 2003: 3) en manos de la gente, útil para la actual y las futuras administraciones municipales.

## 2º ¿Cuáles son los objetivos de un plan estratégico participativo?

- Penetrar en la cultura de la organización – comunidad y crear en ella, un sentido compartido, casi intuitivo de a dónde va, una noción colectiva de rumbo y de lo que importa a todos (Visión compartida<sup>24</sup>).
- Transformar la realidad a partir de establecer estrategias para promover el desarrollo comunitario y el progreso colectivo, contribuyendo a solucionar los problemas más acuciantes de la sociedad, convirtiendo al lugar en foco de atracción social, cultural y económica, mejorando la calidad de vida del conjunto social y la habitabilidad del territorio (hacia adentro) y posicionándolos en la región y en el mundo (hacia fuera).

## 3º ¿Cuáles son las características de un plan estratégico participativo? (Mignaqui, 2003)

- Una visión a largo plazo que involucra el presente.
- Considera los factores externos a su comunidad o institución.
- Identifica las ventajas comparativas (apoyándose en sus fortalezas y oportunidades y atenuando las amenazas y debilidades).
- Construye una Visión o Modelo de comunidad deseable, integrando las diversas dimensiones de una realidad compleja.
- Presenta mayor flexibilidad para enfrentar los cambios.
- Se centra en temas críticos, en oportunidades y problemas que enfrenta una comunidad.
- Está orientado a la acción.
- Fomenta y amplía la participación comunitaria.
- Promueve una nueva cultura de la administración pública, induciendo procesos de modernización.

## 4º ¿Cuáles son las condicionantes de un plan estratégico participativo?

- La velocidad, intensidad e incertidumbre de los cambios operados a escala global, nacional y sus efectos locales e institucionales.
- La redefiniciones en curso (políticas, ideológicas, institucionales, culturales) en torno a la orientación estratégica del futuro modelo de desarrollo nacional y en consecuencia de regiones, provincias, municipios e instituciones de la comunidad.
- La complejidad creciente de los procesos comunitarios e institucionales y sus dinámicas.

---

<sup>24</sup> Visión compartida es la percepción colectiva de qué es importante y por qué. El contenido de una auténtica visión compartida no se puede dictar desde afuera, sólo puede surgir de un proceso coherente de reflexión, conversación y concertación. La visión compartida se construye a partir de diseñar procesos continuos donde la gente de todos los niveles pueda hablar con franqueza sobre lo que realmente le importa.

Cada trabajo de equipo, cada subcultura organizacional y cada entidad geográfica deben ser alentadas a forjar su propio sentido compartido y su aporte a la totalidad. Toda organización tiene un destino, un propósito profundo que expresa su razón de ser. Muchos integrantes de la organización, especialmente los que se sienten comprometidos con la misma, poseen un sentido colectivo del propósito de la organización. Cuando los miembros de todos sus niveles han tenido la oportunidad de considerar activamente qué visión y propósito tiene sentido para ellos, todo cambia y la organización se enriquece.

- La diversidad de agentes e intereses que interviene en el desarrollo comunitario e institucional.
- La multiplicidad de escalas de los problemas abordados.

5° ¿Cuáles son las condiciones para el éxito de un plan estratégico participativo?

- Posicionar a las comunidades y sus instituciones públicas respecto del conjunto de procesos sobre los que tenemos pocas posibilidades de incidir y contar con las herramientas adecuadas para manejar las variables sobre las que podemos incidir.
- Procurar la máxima participación comunitaria -de los actores públicos y privados-: del Estado, de las instituciones, de las empresas y de toda la comunidad.
- Lograr que la participación sea representativa y que garantice la legitimación social del plan y de las decisiones tomadas.
- Obtener de la participación, el compromiso de las instituciones y actores locales para la promoción del desarrollo colectivo.
- Conseguir la articulación de esfuerzos y recursos económico-financieros, políticos, técnicos y comunitarios para la gestión e implementación de los proyectos.

6° ¿Qué requiere un plan estratégico participativo?

- Vocación de desarrollo sustentable.
- Sensación generalizada de crisis de crecimiento o de pérdida de oportunidades.
- Compromiso de las instituciones y actores locales para la promoción del desarrollo colectivo.
- Existencia de actores que acepten la articulación.
- Máxima participación comunitaria.
- Liderazgo de representantes de los distintos sectores.
- Participación representativa y que garantice la legitimación social del plan y de las decisiones tomadas.
- Conseguir la articulación de esfuerzos y recursos económico-financieros, políticos, técnicos y comunitarios para la gestión e implementación de los proyectos.
- Disponer de la infraestructura suficiente para definir el plan, su control y seguimiento.

7° ¿Qué le permite a la comunidad un plan estratégico participativo?

- La generalización de un pensamiento estratégico en la propia comunidad.
- Identificar objetivos prioritarios, tendencias, potencialidades, oportunidades, demandas y conflictos de esa comunidad en su territorio.
- Programar eficientemente la asignación de esfuerzos y recursos concentrándolos en temas considerados importantes y/o críticos.
- Generar escenarios de consenso y compromiso para la acción entre el sector público y privado.
- Instrumentar articulaciones entre sectores para una actuación integral.
- Incluir las acciones operativas que se toman 'día a día', en una dirección global a la que se ajustan dichas acciones.

- Combinar las características propias de la realidad, con las expectativas de los distintos actores.
- Articular una secuencia operativa clara, con técnicas de proyecto sencillas, recursos acotados y tiempos acordes con las posibilidades de cada gestión.

“Aunque la participación parezca indispensable desde un doble punto de vista ético y práctico, tiene sus límites” (Hermet, 2000: 228). Sin embargo, los procesos de participación también le permiten a la comunidad (Tauber et al., 2007):

- Proponer modelos de concertación y consenso en los procesos de construcción de proyectos y programas.
- Actuar sobre la innovación de los sistemas de diseño, planificación, ejecución y evaluación de los recursos en procesos de coparticipación con la comunidad.
- Identificar las necesidades de adecuación normativa y el funcionamiento de las instituciones a los nuevos retos de la participación social y comunitaria.
- Mejorar los sistemas de decisión interinstitucionales, en aras de una mayor eficacia y eficiencia de la actuación y de un abordaje más adecuado al carácter sistémico de los objetivos del desarrollo sustentable.
- Que esa comunidad desarrolle procesos de fortalecimiento de sus propias instituciones.
- Establecer planes específicos de formación y capacitación dirigidos a las instituciones, que mejoren su propio funcionamiento y que hagan más efectivas sus capacidades para intervenir en procesos de participación.
- Establecer sistemas de indicadores de resultados operativos, pero también por niveles de satisfacción social en las prestaciones de los servicios a desarrollar.

8º ¿Qué comprende un plan estratégico participativo?

- El conocimiento profundo de la situación actual de la comunidad.
- La fijación de los objetivos comunes a la comunidad.
- La identificación de los obstáculos que puedan impedir o demorar alcanzarlos.
- Las acciones y procedimientos para alcanzar esos objetivos.

9º ¿Qué identifica un plan estratégico participativo?

- Las propuestas basadas en un diagnóstico de problemas y potencialidades orientadas a las necesidades de la comunidad.
- Las alternativas viables de desarrollo para satisfacer las necesidades en el menor lapso de tiempo posible si esa fuera la prioridad, o el costo más conveniente o el mayor involucramiento social o el carácter multiplicador, etc.
- Las alternativas con mayor consenso social.

10º ¿Qué involucra la metodología de un plan estratégico participativo?

- Un *diagnóstico* que identifique el estado actual de situación, mediante un *análisis* de esa situación que además, defina el contexto y las posibilidades de desenvolverse en el mismo.
- Un *pronóstico* que identifique los escenarios posibles en los que deberá insertarse cualquier propuesta de desarrollo.
- Una *visión compartida* (objetivo general) del horizonte deseable y posible de alcanzar.



- La identificación de la *misión o rol* (modelo de desarrollo) que puede cumplir con éxito esta comunidad.
- Un conjunto de *estrategias* para alcanzar esa visión en un tiempo determinado, precisadas en *programas, proyectos y acciones*.
- Una *evaluación* de resultados para reciclar el proceso, superando la instancia anterior.

#### **II.4. Los Planes Estratégicos para el desarrollo comunitario, estado actual**

En ese contexto (ver parágrafo II.3.) la planificación estratégica y gestión comunitaria e institucional, con distintos enfoques y grados de participación comienza a constituirse, desde hace unos veinticinco años, en una alternativa para organizar los procesos de desarrollo finalmente sustentable y endógeno (ver parágrafo I.). El fenómeno urbano tiene una incidencia determinante, pero la práctica también se extiende en pequeñas y medianas comunidades y se traslada a muchas organizaciones públicas de perfil comunitario como las universidades.

El primer Plan Estratégico conocido para el desarrollo de una comunidad, construido con una metodología diseñada a ese efecto, “fue elaborado para la ciudad de San Francisco en 1982<sup>25</sup>”. A partir de esa primera exitosa experiencia, en la mitad de la década, unas 25 ciudades norteamericanas contaban con su plan, “destacándose las experiencias realizadas en las ciudades de Nueva York, Chicago, Detroit, Miami, Filadelfia, (Los Ángeles, Baltimore, Boston), Memphis, Pasadena, San Antonio, Dallas, Fort Worth y Cleveland.” (Fernández Güell, 1997: 11) En la actualidad, el concepto está incorporado y generalizado en numerosas ciudades.

En Europa, a diferencia de la experiencia norteamericana, este proceso tiene su origen en el sector público, aunque con una fuerte convocatoria al sector empresario e institucional. Se inició en España en 1987 y se aplicó en 1988, cuando la ciudad de Barcelona decide convocar a la Comunidad y a sus instituciones para definir una visión compartida de su desarrollo y el conjunto de estrategias para promoverlo y alcanzar objetivos comunes, con miras a los Juegos Olímpicos de 1992 (Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2000, 1990: 19).

En un clima de expansión económica y siempre priorizando la atracción de recursos exógenos, siguiendo a sus pares norteamericanos, a este primer plan le sucedieron en España, hasta la primera mitad de la década del noventa, un puñado de planes entre los que se destacan los de Bilbao (1989), Jerez (1991), Cádiz (1991), Gijón (1991), Córdoba (1992), Madrid (1993), Málaga (1993), Murcia (1993), Valencia (1994) y Zaragoza (1994), por nombrar a los más exitosos.

Recién en la segunda mitad de la década del noventa, con la globalización protagonizando a pleno la tercera etapa del proceso de mundialización, pero en el marco de un clima recesivo en España, estos procesos se multiplican pero prestándole más atención a las condiciones de competitividad de las economías locales y el potencial de desarrollo de

---

<sup>25</sup> El plan de San Francisco, elaborado en su primera versión por el sector empresario, con prescindencia del Estado local, tuvo como objetivo mejorar las cuentas fiscales a partir de atraer a aquellas empresas que preferían trabajar en el medio urbano. San Francisco es la ciudad importante más cercana a Silicon Valley, área de alta concentración industrial de unos 100 km. de diámetro, al sur de San Francisco. Es un espacio emblemático de innovación impulsado en la década del setenta por la Universidad de Stanford, originalmente de semiconductores y ordenadores y luego de tecnologías de la información (PCs, Softwaers, Internet), que evoluciona hacia la biotecnología y la nanotecnología (Font, 2000).

los recursos endógenos (Sánchez Ruiz, 2001). Se destacan los planes de Sevilla (1999), Granada (1999), Huelva (1999), la primera (1994) y segunda (1999) revisión del Plan de Barcelona, Pamplona (2000), Mérida (2001), San Sebastián (2001) y la primera revisión del Plan de Málaga (2001).

Desde el punto de vista técnico "...se caracterizaron por una mayor madurez metodológica, una mayor sofisticación de los instrumentos de análisis y una mayor coordinación entre las administraciones públicas ..." (Fernández Güell, 1997: 11).

En la primera década del siglo XXI existen en España más de un centenar de planes estratégicos involucrando comunidades que suman unos cuarenta millones de personas (Ebrópolis: 2001: 38).

En el resto de Europa su desarrollo aún hoy es incipiente, con referencias importantes pero puntuales en Italia (Milán), Portugal (Lisboa) y Holanda (Róterdam). También en París y Londres -aunque en estos dos casos, parciales y subordinados a la planificación urbana-, Birmingham y Glasgow.

En el resto del mundo, esta forma de planificación y gestión del desarrollo comunitario, tiene una difusión aún menor; salvo en Latinoamérica, donde la experiencia española incentiva la planificación estratégica de ciudades a partir del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano -CIDEU-, organismo creado en 1993 (Red de Ciudades, 2006). Asociadas al CIDEU, inicialmente realizan sus planes Montevideo (1994), La Habana (1994), Cartagena de Indias (1994), Río de Janeiro (1995), Tijuana (1995), Bogotá (1997) y Santiago de Chile (1998). Otras ciudades realizan experiencias semejantes por su cuenta: Porto Alegre desde los inicios de la década con su presupuesto participativo, Medellín (1995), Rancagua (1997), Cochabamba (1998), Santa Cruz de la Sierra (1998), Trujillo (1999), La Paz (2000) y varios distritos de Lima (2000) (Steinberg, 2001).

En el año 2008, sólo en el CIDEU, se identifican unas sesenta ciudades Latinoamericanas, entre ellas trece capitales. No obstante, muchas otras comunidades latinoamericanas desarrollan, con variantes metodológicas y particularidades procedimentales, este proceso de gestión basado en la planificación estratégica participativa para alcanzar un desarrollo endógeno sustentable.

En la Argentina, incentivada además por una mayor autonomía de los municipios, otorgada en un proceso de reformas de constitucionales provinciales que se inicia en la década del ochenta y se confirma con la reforma de la Constitución Nacional de 1994; se destacan los planes de Córdoba (el primero de los planes en la Argentina, iniciado en 1993, pero ejecutado desde 1996), Catamarca (1996), Rafaela (1996), Bahía Blanca (1997) y Rosario (1998), a los que posteriormente se suman Morón (2001), Buenos Aires (2002), San Martín (2004) y Mar del Plata (2004) y otros en ciudades intermedias del interior como Gualeguaychú (2001), Comodoro Rivadavia (2002), San Rafael (2002), Ushuaia (2003), General Acha (2005), Aluminé (2008) y Zapala (2008). En la provincia de Buenos Aires, a partir de los últimos años de la década del noventa, comienza un proceso que culmina con unas treinta comunidades de diverso tamaño que en la actualidad cuentan con planes estratégicos participativos (Tauber et al., 2007).

Se destacan Junín (1999), Villa Gesell (2000), Tres Arroyos (2000), Región del Tuyú (2001), San Pedro (2002), Dolores (2002), Rauch (2002), Suipacha (2002), Chivilcoy (2003), Brandsen (2003), General Belgrano (2003), Ramallo (2004), General La Madrid (2004), Carlos Casares (2004), Carlos Tejedor (2005), Región del CODENOBA (2005), Marcos Paz (2006), Tres Lomas (2007), La Plata (2007) y Zárate (2008).

Dado el escaso tiempo en el que se viene implementando esta experiencia, los actores clave en el desarrollo del plan tienen una formación incipiente e incompleta para protagonizar estos procesos y en éstos, a su vez, no se diseñaron ni se articularon totalmente los dispositivos<sup>26</sup> y tecnologías necesarias y eficaces para el desarrollo óptimo de todo el ciclo.

## Conclusiones

El concepto tradicional de desarrollo en el siglo XX fue fundamentalmente económico y surge en la segunda posguerra fundamentado sobre el trípode abundancia de recursos naturales -en particular energéticos- (o la baja conciencia de su escasez o finitud con las tecnologías predominantes), aumento de la productividad del trabajo (apuntalado en un constante desarrollo tecnológico) y presencia del Estado de Bienestar. Es en la década del setenta cuando, acompañando los inicios de la globalización y sus consecuencias, incorpora entre sus objetivos el combate a la pobreza, el desempleo y la desigualdad.

Esta corriente se profundiza en la década del ochenta con la promoción del desarrollo autodependiente ‘a escala humana’ y la noción de “desarrollo sustentable” -la ONU la aprobó en 1987- que expresa un compromiso entre posiciones políticas y estrategias tecnológicas y económicas difíciles de conciliar, y es en la década del noventa, ya con el vértigo producido por la velocidad de los cambios mundiales, pero también con la consolidación de los procesos de resignificación cultural y empoderamiento social, cuando se incorporan variables intangibles al concepto de desarrollo, como la paz, la economía, el medio ambiente, la justicia y la democracia; que reconocen el valor de la subjetividad colectiva en el proceso y su estrecha asociación con la cultura local y sus valores.

Finalmente, la sociedad contemporánea se orienta hacia un estilo de desarrollo endógeno, sistémico, sinérgico, inclusivo y sustentable para la transformación de las comunidades y sus instituciones; que busca la conservación ambiental, el crecimiento económico, la identidad cultural, la transparencia política y la equidad social, mediante una actuación decidida y concertada entre los diferentes actores de las comunidades y sus organizaciones, en donde el progreso duradero depende de la tolerancia y el respeto de los derechos humanos y de la participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos.

La planificación del desarrollo urbano en el siglo XX se encuentra asociada a las escuelas de planificación del desarrollo social, consecuentemente territorial. La velocidad en la evolución del proceso tecnológico, demográfico y urbano en el período fue de tal significación para la humanidad, que comprometió, en la búsqueda de respuestas, tanto a las comunidades y a sus territorios como a sus organizaciones públicas y privadas, en tanto organizaciones sociales.

Desde los inicios del siglo XX hasta ya instalada la Guerra Fría en un mundo de poderes divididos y modelos contrastados, el pensamiento moderno, visualizó al mundo como una totalidad esencialmente ordenada y a los procesos de desarrollo desde una visión de ‘certidumbre’ en el futuro, como resultado de una suma de tendencias y decisiones. La planificación del desarrollo adopta en el período, perfiles indicativos, dirigistas o

---

<sup>26</sup> El alcance del término dispositivo al que nos referimos nos identifica con el dado por Foucault, que como bien sintetiza Mattelart (1997: 67), “remite a la idea de organización y de red. Designa un conjunto heterogéneo que abarca discursos, instituciones, estructuras, decisiones reglamentarias, leyes y medidas administrativas, enunciados científicos y proposiciones filosóficas, morales y filantrópicas.”

intervencionistas del Estado, según la circunstancia histórica de las sociedades, pero siempre desde una visión instrumental, normativa, ‘ordenadora’ y en Occidente, promotora.

En los sesenta se asume oficialmente la planificación del desarrollo en América Latina, aún normativa y positivista, pero es en la década del setenta, cuando se genera una posición alternativa, que se identificó como planificación estratégica situacional, apuntada y utilizada fundamentalmente en la gestión pública para encontrar una síntesis dialéctica entre planificación, gestión y política.

La planificación estratégica situacional plantea un proceso permanente de discusión y análisis de los problemas sociales que lleva a proponer metas necesariamente conflictivas, puesto que se refieren a intereses de grupos en pugna, cada uno con planes propios, de modo que el planificador es parte de alguna fuerza social, para la cual el objetivo de la planificación se inscribe claramente en el marco de la lucha por el poder.

En la década del ochenta, cuando nace el pensamiento posmoderno que comienza a visualizar al mundo ya no como una totalidad, sino como un número ilimitado de modelos de orden, cada uno de los cuales es generado por un conjunto relativamente autónomo de prácticas; y a los procesos de desarrollo desde una visión de ‘incertidumbre’; la planificación estratégica situacional evoluciona hacia la planificación estratégica participativa.

La planificación estratégica participativa, acompaña la evolución del alcance de las dimensiones culturales y sociales en las cuestiones del desarrollo endógeno y sustentable, delineándose como un proceso de reflexión y acción de los grupos sociales que, mediante el desarrollo de sus capacidades estratégicas en la búsqueda de una síntesis dialéctica entre planificación, gestión, política y comunicación que reconoce las visiones diferentes de los grupos en pugna que conviven en la propia comunidad, pero induce a la concertación entre los mismos, privilegiando alcanzar los objetivos que se rescatan como ‘superiores’ y coincidentes, se proponen el progreso colectivo por medio de la interpretación del contexto donde se insertan y de los escenarios que pueden constituir su evolución, y por medio de la investigación y la construcción de posibles caminos para lograr su cumplimiento.

La noción de planificación se resignifica como holística y sistémica en términos 1º) de contexto, a partir de volverlo inseparable del objeto de estudio; y 2º) de relaciones, a partir de comprender las partes desde la organización permanente del conjunto como una red de interrelaciones, donde los procedimientos se revisan a partir de un aprendizaje social basado en la experiencia colectiva -referida al pasado- pero también en su intuición – referida al futuro- y donde ese grupo social se reconoce en su propia cultura, es decir con una forma particular de entender y accionar en su propia realidad.

El proceso prospera en EE UU y Europa (fundamentalmente en España) en la década del ochenta, concebido en ese momento para la mayor captación de recursos exógenos, pero avanzó en la década del noventa hacia una mayor atención a las condiciones de competitividad de las economías locales y al potencial de desarrollo de los recursos endógenos, con una difusión generalizada de estas prácticas en América Latina y Argentina que continua hasta el presente.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- (1983). [1962], *The Diffusion of Innovation*, New York: Free Press (Collier Mac Millan).
- 2.- (1992<sup>a</sup>). *Planificación en el ámbito público: Del conocimiento a la acción*, Madrid: INAP, Ministerio Para Las Administraciones Públicas.
- 3.- (1993). [1964], *Managing for Results: Economic Tasks and RiskTaking Decisions*, New York: Harper Collins
- 4.- (1997). "El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial", en *Revista de Estudios Regionales*, Nº 48, Málaga: Universidades de Andalucía, pp 41-79
- 5.- (1998). "La Reinención del Territorio: Un Desafío para Ciudadanos y Planificadores", en *Planeamiento del Desarrollo Regional en el Siglo XXI: América Latina y el Caribe. Documentos del Foro Repensando y Redefiniendo el Desarrollo Regional en el Siglo XXI*, realizado en Bogotá en 1997. Claudia Hoyino editora. Nagoya: UNCRD, pp 179-207
- 6.- (1999). *Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando?*, (Documento comisionado por la Cámara de Comercio de Manizales, Colombia), Santiago de Chile, Agosto de 1999
- 7.- (2002). "Del Diagrama de Venn al Nudo Borromeo. Desarrollo de la Planificación en América Latina". Ponencia presentada al 2º Taller Nacional de Planes de Salud. Canarias.
- 8.- (2003) [1996], *La comunicación-mundo*, México: Siglo XXI editores. Primera edición en francés: 1992, París: Éditions la découverte.
- 9.- Ackoff, R. (1983). *Planificación de la Empresa del Futuro*, México: Ed. Limusa
- 10.- Alburquerque, F. (1997). *Cambio Estructural, Globalización y Desarrollo Económico Local*, Santiago de Chile: CEPAL – ILPES, Naciones Unidas, pp 1-19  
Consulta realizada el 10/02/2007 en la página web de la Red de Agencias de Desarrollo Hábitat:  
<http://dgduweb.sedesol.gob.mx/redagencias/docs/cambioestructural.pdf>
- 11.- Ansoff, I. (1965). *Corporate Strategy*, Nueva York: Mc Graw-Hill.
- 12.- Bauman, Z. (2005) [1995], *Legisladores e intérpretes. Sobre la modernidad, laposmodernidad y los intelectuales*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- 13.- Beaufre, A. (1979). [1964], *Disuasión y estrategia*, Buenos Aires: Editorial Pleamar
- 14.- Bervejillo, F. (1996). *Territorios en la Globalización. Cambio Global y Estrategias del Desarrollo Territorial*, Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, DPPR, Documento 96/34, Serie Ensayos.
- 15.- Boisier, S. (1994). "La construcción intelectual del regionalismo latinoamericano" en *Nova Economía*, vol. 4 – nº 1, Belo Horizonte: CEDEPLAR
- 16.- Boutros Gali, B. (1995). *An agenda for Peace*. New York: United Nations.
- 17.- Brundtland, G. (1988). [1987], *Nuestro Futuro Común (Our Common Future)* Madrid: Alianza Editorial
- 18.- Callejón, M. (2003). "En busca de las economías externas" Consulta realizada el 17/02/2007 en la página web de la Universidad de Barcelona:  
<http://www.ub.es/graap/pdfcallejon/Ekonomiaz-Callejon.pdf>, pp 22
- 19.- Chaves Zaldumbide, P. (1996). "Breves análisis de los enfoques fundamentales de planificación social en América Latina" en *La Gerencia Social como Desafío*

- para el Desarrollo, Memorias seminario internacional. Bogotá: Universidad de la Salle, pp 55-64
- 20.- Collins, J. (1976). [1973], *La Gran Estrategia*, Buenos Aires: Biblioteca del Oficial, Círculo Militar
  - 21.- Coraggio, J. (1999). "Perspectivas de la planificación urbana en el contexto de la globalización" en *Laboratorio de Análisis Territorial: Información y conocimientos para la gestión* (Laticger) Buenos Aires: CEPAL/ILPES/CEB, pp1-20. Consulta realizada el 17/02/2007 en la página web del INTA, Grupo de Economía y Sociología –GES- Rural  
<http://www.inta.gov.ar/bariloche/desarrollo/gesrural/trabajos/planificacion/Archivos/documento10.pdf>
  - 22.- Courtney, Hugh, Kirkland, Jane y Viguerie, Patrick, (1999). [1987], "Estrategia en tiempos de incertidumbre" en *La Gestión en la Incertidumbre*, Bilbao: Ediciones Deusto, pp 1-36 DruckeR, Peter, 1963 [1954], *La gerencia de empresas*. Buenos Aires: Sudamericana
  - 23.- Ebrópolis, 2001, "VI Encuentro Ibérico de Directores de Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales", Zaragoza. Consulta realizada el 23/02/2007 en la página web de Ebrópolis: <http://www.ebropolis.es/inventario.doc>
  - 24.- Enzer, S. (1983). "New Directions in Futures Methodology" en *Applying Methods and Techniques of Futures Research*. Editores: Morrison, J.L et al. Washington: JosseyBass Inc. pp 69-83
  - 25.- Estudio de caso: Microregión del Gran La Plata, Director: Olga Ravella, Codirector: Fernando Tauber, Unidad de investigación nº 6b, IDEHAB, FAU, UNLP. Código del proyecto, evaluado por la UNLP: 11/U089.
  - 26.- Evoli, J. (2001). "Planeación Estratégica" Consulta realizada el 25/02/2007 en la página web de Monografías.com:  
<http://www.monografias.com/trabajos7/plane/plane.shtml>
  - 27.- Fazio Vengoa, H. (2000). *La caída del muro: el magno acontecimiento de final de siglo* en Hugo Fazio Vengoa y William Ramírez, Editores, 10 años después del muro. *Visiones desde Europa y América*, Santa Fe de Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales –IEPRI- de la Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Historia de la Universidad de los Andes y Friedrich Ebert Stiftung en Colombia –FESCOL
  - 28.- Fernández Güell, J. (1997). *Planificación Estratégica de Ciudades*, Barcelona: Gustavo Gili.
  - 29.- Figuerola, M. (1999). "La transformación del turismo es un fenómeno de masas. La planificación indicativa (1950-1974)", en Pellejero, C. (Director), *Historia de la economía del turismo en España*, Madrid: Civitas, pp 77-134.
  - 30.- Font, Andrés, 2000, "El Silicon Valley como paradigma" en la serie *La Nueva Geografía y las cifras de la Sociedad de la Información*. Consulta realizada el 25/02/2007 en la página web de la Fundación AUNA:  
[http://www.fundacionauna.org/areas/28\\_observatorio/pdfs/silicon.pdf](http://www.fundacionauna.org/areas/28_observatorio/pdfs/silicon.pdf)
  - 31.- Forero, O. (1999). *Enfoques locales del desarrollo: retos e implicaciones para la comunicación política y la gestión municipal*, Mimeo en la Especialización de Comunicación-Educación del Departamento de Investigaciones de la Universidad Central de Colombia, pp 6-13
  - 32.- Friedman, John, 1992, *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Oxford: Blackwell Publishers.

- 33.- Fuller, J. (1979). Batallas decisivas del Mundo Occidental, Madrid: Eds. Ejército
- 34.- Garafoli, G. (editores). Madrid: Colegio de Economistas de Madrid, Colección Economistas Libros, pp 113-123
- 35.- Garay, Alfredo, 2003, Propuesta Metodológica para el Plan Estratégico de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredón, Mimeo de Concurso, Mar del Plata: Centro de Investigaciones Ambientales de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Mar del Plata.
- 36.- García Canclini, N. 1999, "Globalizarnos o defender la identidad ¿Cómo salir de esta opción?" en Nueva Sociedad nº 163, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, pp. 53-70
- 37.- Garófoli, Gioacchino, 1995, "Desarrollo económico, organización de la producción y territorio", en Desarrollo Económico Local en Europa, Vázquez-Barquero, Antonio y
- 38.- Güell, P. (1998). , "Subjetividad Social y Desarrollo Humano: Desafíos para el Nuevo Siglo", Mimeo presentado en las Jornadas de Desarrollo y Reconstrucción Global, Barcelona: SID/PNUD. Consulta realizada el 07/02/2007 en la página web del PNUD Desarrollo Humano en Chile:  
<http://www.desarrollohumano.cl/extencion/barcelona1.pdf>
- 39.- Guimarães, Roberto (editor) et al., 2000, "Estrategias ambientales para el desarrollo sustentable de América Latina y el Caribe: 1999. Fundamentos territoriales y bioregionales de la planificación" documento preparatorio de la XII Reunión del Foro de Ministros de América Latina y el Caribe, Barbados: Comité Técnico Interagencial (PNUMA, PNUD, CEPAL, BIRD, BID).
- 40.- Habermas, J. (1989). [1981], Teoría de la Acción Comunicativa, Madrid: Taurus
- 41.- Harrod Roy F., 1939, "An Essay en Dynamic Theory" en Economic Journal, Vol. 49, June, pp. 14-33 (Traducción al castellano como "La Teoría Dinámica" en Sen, A. 1979, Economía del crecimiento, México: Fondo de Cultura Económica, pp 43-62
- 42.- Hermet, G. (2000). "¿Diversidad cultural o cambio cultural? Posibilidades y obstáculos del desarrollo participativo" en Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo, Compiladores: Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini, Buenos Aires: BID, Fundación Felipe Herrera, Universidad de Maryland, Fondo de Cultura Económica, pp 217-229.
- 43.- IDH, Índice de Desarrollo Humano, 2006, Consulta realizada el 08/02/2007 en la página web de Wikipedia:  
[http://es.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dndice\\_de\\_Desarrollo\\_Humano](http://es.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dndice_de_Desarrollo_Humano)
- 44.- Karol, J.; Ravella, O.; Tauber, F.; Martini, I.; Sánchez Arrabal, M.; Aón, L.; Domnanovich, R.; Frediani, J. (2009). NUMEX: desarrollo de un modelo de simulación de la dinámica urbana para la experimentación numérica de políticas y estrategias de desarrollo sustentable.
- 45.- Lacarrieu, M. (2006). Seminario Cultura e Identidad, Desafíos y Enfoques Contemporáneos, La Plata: Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata. 21 al 30 de noviembre.
- 46.- Levy, A. (1981). Planeamiento Estratégico, Buenos Aires: Ed. Macchi
- 47.- Lidell Hart, B. (1973) [1929], La estrategia de la aproximación indirecta, las guerras decisivas de la historia, Buenos Aires, Argentina: Rioplatense
- 48.- Mattelart, Armand, 1998, La Mundialización de la Comunicación, Barcelona: Editorial Paidós Ibérica.

- 49.- Mattelart, Armand, Mattelart, Michéle, 1997, Historia de las teorías de la comunicación, Buenos Aires: Paidós Comunicación
- 50.- Matus, C. (1991). "Gobierno y Planificación, el Plan como Apuesta" en el IV Curso Internacional de Alta Dirección, Caracas: Fundación Altadir, pp 1-24.
- 51.- Max-Neef, M.; Elizalde, A.; Hoppenhayn, M.; Herrera, F.; Zemelman, H., Jatobá, J.; Weinstein, L. (1986). "Desarrollo a Escala Humana –una opción para el futuro–" en Development Dialogue, número especial. Uppsala, Suecia: CEPANUR et Fundación Dag Hammarskjöld.
- 52.- Mignatui, I. (2003). Propuesta Metodológica para el Plan Estratégico de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredón, Mimeo de Concurso, Mar del Plata.
- 53.- Monteverde, Roberto et al., 2003, "Enfoque & Metodología" en Propuesta Metodológica para el Plan Estratégico de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredón, Mimeo de Concurso, Mar del Plata, pp 1-7
- 54.- Mumford, L. (1934). Technics and civilization, Nueva York: Harcourt, Brace & World. 1957, La Cultura de las Ciudades, Buenos Aires: Emecé Editores.
- 55.- Ohmae, K. (1989). La mente del estratega: el triunfo de los japoneses en el mundo de los negocios, México: Ed. Mc. Graw – Hill
- 56.- Ossorio, A. (2002) (4ª ed.), Planeamiento Estratégico, Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública -INAPOZBEKHAN, Hasan, 1973, "Thoughts on the Emerging Methodology of Planning" en Mémoire de programme du Groupe de recherche sur le futur, Montréal: Université de Québec, pp. 8-15.
- 57.- Perelló, L. (2001). "Daniel Prieto Castillo, La Planificación como una experiencia decisiva" en la Revista Científica Digital PCLA -Pensamiento Comunicacional Latinoamericano- Volumen 3 - número 1. Consulta realizada el 03/03/2007 en la página web de PCLA:  
<http://www2.metodista.br/unesco/PCLA/revista9/perfis%209-2.htm#8>
- 58.- PLAN ESTRATÉGICO ECONÓMICO Y SOCIAL BARCELONA 2000, 1990, Barcelona: Publicación del Ayuntamiento de Barcelona.
- 59.- Ravella, O. (2001). La Planificación Urbana Regional. Orígenes, presente y futuro, La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- 60.- Rist, G. (2000). "La cultura y el capital social: ¿cómplices o víctimas del "desarrollo" en Capital Social y Cultura: Claves estratégicas para el Desarrollo, Compiladores: Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini, Buenos Aires: BID, Fundación Felipe Herrera, Universidad de Maryland, Fondo de Cultura Económica, pp 129-150.
- 61.- Rogers, E. (1978). The rise and fall of the dominant paradigm" en Journal of Communication, vol. 28, núm. 1.
- 62.- Saintout, F. (2003). "La Ruptura. Un campo en movimiento" en Abrir la Comunicación. Tradición y movimiento en el campo académico, Editora: Florencia Saintout. La Plata: Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata, pp 75-85.
- 63.- SÁNCHEZ RUIZ, E. (2000), "Globalización y convergencia: retos para las industrias culturales latinoamericanas". Consulta realizada el 19/11/2006 en la página web de la Revista de la Universidad de Guadalajara:  
<http://www.cge.udg.mx/revistaudg/rug20/art4.html>
- 64.- Seers, D. (1963). "The Limitations of the Special Case" en Bulletin of de Oxford Institute of Economics and Statistics, vol. 25, n.2, pp 77-98.



- 65.- Sica, P. (1981). Historia del Urbanismo. Siglo XIX. Vol.2, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- 66.- Sloan, A. (1963). My Years with General Motors, New York: Doubleday
- 67.- Solari, A.; Franco, R.; Jutkowitz, J. (1976). Teoría, acción social y desarrollo, México: Siglo XXI Editores.
- 68.- Steinberg, F. (2001). Planificación Estratégica Urbana en América Latina: Experiencias de Construcción y Gestión del Futuro. Consulta realizada el 25/02/2007 en la página web de SINPA -Programa de Apoyo a la Implementación de los Planes de Acción, Hábitat II- Santa Cruz de la Sierra. <http://www.ihs.nl/sinpa/resources/publications/SPAN5%20estrategica%20la%20tina%20america%20.pdf>
- 69.- Sunkel, O.; Paz, P. (1970). El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, Santiago de Chile: Siglo XXI Editores S.A., México: Editorial Universitaria S.A.
- 70.- Tauber, F. (1999). Tiempo de Acción, Bases para una política de desarrollo sustentable en la Prov. de Buenos Aires, cap. 1: Municipio y Calidad de Vida, parte I y II.
- 71.- Tauber, F. (2007). La ciudad como proyecto colectivo: la planificación estratégica participativa.
- 72.- Tauber, f. (2007). La gestión del desarrollo.
- 73.- Tauber, F. (2009). "La Gestión Urbana en la Ciudad-Región Latinoamericana, desafíos, oportunidades y limitaciones en el proceso de desarrollo", documento de trabajo del proyecto de investigación tetraanual: Pautas de consumo de suelo y energía analizadas desde los sistemas de movilidad en el marco del Protocolo de Kyoto.
- 74.- Tauber, F. (director), Delucchi, D., Martino, H.; Pintos, P. (2007). La Planificación Estratégica Participativa. Para el desarrollo urbano y regional, La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- 75.- Tauber, F.; Delucchi, D. (2007). Construcción metodológica para el plan estratégico participativo del CODENOBA.
- 76.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Martino, H.; Pintos, P. (2006). La planificación estratégica participativa.
- 77.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Martino, H.; Pintos, P. (2006). La planificación estratégica participativa.
- 78.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Martino, H.; Pintos, P.; Longo, J. (2002). La construcción de una región a partir de un proceso de planificación participativa: Región Tuyú Mar y Campo, una experiencia inédita de planificación estratégica participativa.
- 79.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Martino, H.; Pintos, P.; Longo, J. (2002). Planificación estratégica en tiempos de crisis: la necesidad de la permanente readecuación metodológica.
- 80.- Tauber, F.; Sánchez Arrabal, M.; Frediani, J.; Delucchi, D. (2007). Los planes estratégicos y el gobierno local. Herramienta consensuada para el desarrollo local, como experiencia de participación comunitaria.
- 81.- Tauber, F; Delucchi, D.; Martino, H.; Ortúzar, M.; Lafosse, L. (2005). La planificación estratégica participativa en la escala regional: la experiencia de la Dirección de Asuntos Municipales de la Universidad Nacional de La Plata
- 82.- Tauber, F; Delucchi, D.; Sánchez Arrabal, M.; Frediani, J. (2007). Diseño de una estrategia de desarrollo regional

- 83.- Tauber, F.; Zivano, G.; Fulco, C.; Merino, J.; Arrieta, G. (1999). Comarca Andina del Paralelo 42. Proceso participativo para la formulación y gestión institucional y social de un proyecto de desarrollo sustentable.
- 84.- Testa, M. (1993). "Tendencias en planificación", en Pensar en Salud, Buenos Aires: Lugar Editorial.
- 85.- URANGA, W. (2000). "Prólogo" en Comunicación, Universidad y Desarrollo, de Daniel Prieto Castillo, Colección de la Maestría en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales –PLANGESCO- La Plata: Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP, Centro de Comunicación Educativa La Crugía. pp 13-31
- 86.- Von Clausewitz, C. (1972). [1830], De la guerra, Barcelona: Editorial Mateu
- 87.- White, H. (1992). El contenido de la forma, Barcelona: Paidós.
- 88.- Zardoya Loureda, R. (2001). "Gramsci y el capitalismo contemporáneo", Cuba: Siglo XXI. Consulta realizada el 30/01/2007 en la página web de Rebelión: <http://www.rebelion.org/izquierda/zardoya070401.htm>
- 89.- Zingoni, J. (2003). Propuesta Metodológica para el Plan Estratégico de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredón, Mimeo de Concurso, Mar del Plata.